MONTAGNA OGGI

Editrice Stigra, Corso San Maurizio 14,
10124 Torino - Anno XXXVI, Maggio 1990

Mensile - Sped. in abb. post. gr. III/70 - Torino
Presidente Comitato di Redazione: Edoardo Martinengo
Direttore Responsabile: Folco Maggi

5



IL MONTANARO d'Italia

Punti di vista, proposte ed opinioni espressi in articoli firmati impegnano esclusivamente i loro autori e non l'azione dell'UNCEM.

Direttore responsabile: **Folco MAGGI**
Comitato di redazione:
dr Edoardo MARTINENGO, Presidente UNCEM
ing. Giovanni Cavalli,
on. Nedo Barzanti,
prof. Pietro Aloisi,
sig. Antonio Camerlengo,
dr Giovanni Scacciavillani,
dr Michele Conti,
on. dr Ferdinand Willeit,
sig. Luigi Martin
dr Salvatore Orecchioni,
capi gruppo Consiglio naz. UNCEM;
dr Folco Maggi, Segretario generale.

Segreteria di redazione:
dr Franco Bertoglio
dr Massimo Bella

Ufficio Stampa UNCEM:
geom. Mario Chianale

Direzione e redazione:
00185 ROMA - Via Palestro 30
Tel. 06/40.41.381 - 40.41.382

Stampa: Litografia Geda - Torino

Editrice **STIGRA - 10124 TORINO - Corso San Maurizio 14**
Tel. 011/88.56.22
CCIAA n. 323260 - Trib. Torino reg. soc. n. 790/61
Codice fiscale 00466490018 - Conto corrente postale n. 23843105

Amministrazione e abbonamenti: presso l'Editore

Abbonamento 1990 (11 numeri)
L. 30.000 - Estero L. 33.000
Un numero L. 3.000
(IVA compresa)

NORME PER I COLLABORATORI

Tutto il materiale e la corrispondenza relativa devono essere indirizzati presso la redazione della rivista a Roma - Via Palestro 30.
Eventuali estratti (a spese dell'autore) possono essere richiesti all'atto dell'invio del materiale. Le bozze vengono corrette dall'Editore.

La Rivista viene inviata a tutti i Comuni ed Enti montani associati all'UNCEM. Per abbonamenti ulteriori rivolgersi all'Editore.

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 87/82 del 27-2-1982

Il fascicolo contiene pubblicità inferiore al 70%.


Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

MONTAGNA OGGI



IL MONTANARO d'Italia

RIVISTA MENSILE DELL'UNIONE NAZIONALE COMUNI COMUNITÀ ENTI MONTANI

ANNO XXXVI - N. 5 MAGGIO 1990

SOMMARIO:

La foto di copertina è di Celestino Geninatti Chiolero

☐ Il 12 aprile ha avuto luogo presso il Ministero dell'Interno un **incontro delle Associazioni nazionali degli Enti locali** con il Sottosegretario On. Franco Fausti, presente il Dott. Antonio Giuncato e altri dirigenti ministeriali, allo scopo di definire i criteri per la ripartizione dei trasferimenti erariali per la copertura degli oneri contrattuali derivanti dal nuovo Accordo nazionale di lavoro dei dipendenti degli Enti locali 1988-90, così come stabilito dall'art. 2/bis del D.L. n. 415/89 convertito nella legge n. 38/90 sulla finanza locale.

Per la verità, la determinazione dei suddetti criteri — comunque da utilizzare anche per il futuro — è funzionale nell'immediato all'erogazione dell'acconto di 1014 miliardi messo a disposizione dallo Stato per Comuni, Province e Comunità montane con il decreto-legge 26/3/90, n. 60, quale prima integrazione ai trasferimenti previsti dalle vigenti disposizioni sulla finanza locale. Si è infatti in attesa dell'approvazione del D.P.R. di recepimento dell'Accordo 1988-90, che solo allora renderà disponibile l'intero ammontare del fondo per la copertura del contratto di comparto.

All'incontro hanno partecipato i rappresentanti dell'ANCI e dell'UNCEM. Per quest'ultima erano presenti il Segretario generale Folco Maggi, il dott. Eduardo Racca e il dott. Massimo Bella.

Con il citato articolo 2/bis del D.L. n. 415/89 è stato stabilito che il fondo stanziato dallo Stato per il finanziamento dei maggiori oneri connessi con l'attuazione del contratto 1988-90 è ripartito tra i Comuni, le Province e le Comunità montane secondo i criteri stabiliti con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro del Tesoro, sentite l'UPI, l'ANCI e l'UNCEM.

In applicazione della norma in esame, le associazioni rappresentative degli Enti sono state convocate per acquisire proposte e suggerimenti in vista dell'emanazione del suddetto decreto interministeriale.

Come riferito in precedenza, una prima applicazione dei criteri dovrà essere effettuata per la distribuzione dei 1014 miliardi stanziati con l'art. 1 del D.L. n. 60/90. Al riguardo si pongono due distinti problemi: il primo per la determinazione delle tre quote di fondo da attribuire rispettivamente al complesso dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane; il secondo per la distribuzione puntuale dei contributi a ciascun singolo Ente.

Le ipotesi di riparto avanzate erano tre.

Quella sulla quale si è registrato il maggiore consenso delle Associazioni, in linea peraltro con la posizione discussa e concordata in seno all'UNCEM, prevede la distribuzione in proporzione del beneficio complessivo attribuito a tutti i dipendenti di ciascun gruppo di Enti.

Tale operazione può essere eseguita solo dopo che è stata realizzata la fase di distribuzione — nell'ambito delle tre quote attribuite al complesso dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane — a ciascun singolo Ente in proporzione del beneficio medio generale per dipendente nelle varie tipologie contrattuali.

L'UNCEM ha concordato su tale metodologia di riparto, facendo peraltro rilevare come in effetti si avvicini di più alla reale situazione del personale in servizio negli Enti locali. Con particolare riferimento alle Comunità montane, il criterio richiamato è certamente il più opportuno, in quanto il relativo personale è prevalentemente distribuito nella fasce alte delle qualifiche funzionali (dalla sesta in poi), comportando conseguentemente un maggior onere per l'Amministrazione rispetto a quanto avviene generalmente per gli altri Enti locali.

Nel corso della discussione, su sollecitazione del Segretario Generale Maggi, il Sottosegretario per l'Interno On. Fausti ha altresì accennato alle specifiche questioni che si pongono per le Comunità montane in ordine ai trasferimenti erariali.

L'UNCEM ha appreso con soddisfazione della ribadita volontà di operare ulteriori integrazioni del fondo ordinario spettante alle Comunità montane, in linea con l'indirizzo perseguito dal Ministero negli ultimi anni, oltre all'impegno del trasferimento allo stesso fondo ordinario di parte, o tutto, del fondo per il finanziamento dei piani di sviluppo socio-economici, attualmente erogato dal Ministero del Bilancio che dovrebbe più opportunamente essere inserito nello stato di previsione del Ministero dell'Interno. ■

☐ Il 18 aprile si è tenuto presso la sede ANCI a Roma un **incontro delle Delegazioni ANCI, UPI ed UNCEM con le Organizzazioni sindacali** CGIL, CISL e UIL per valutare la situazione creatasi a seguito dell'emanazione del decreto-legge 26/3/90 n. 60 concernente, tra l'altro, la corresponsione ai dipendenti degli Enti locali di acconti sui miglioramenti economici relativi al periodo contrattuale 1988-90.

Le rappresentanze delle Autonomie hanno preso atto che le disposizioni del citato decreto-legge non consentono di corrispondete ai dipendenti acconti sugli incrementi contrattuali di importo maggiore al 50% dei miglioramenti stipendiali annui lordi previsti a regime dall'Ipotesi di Accordo, importo che deve essere rapportato a mese ed erogato in quota mensile a far tempo dal mese di marzo 1990.

Le rappresentanze autonomistiche hanno confermato la richiesta di una modifica del citato decreto che tenga conto della globalità degli aumenti previsti dal contratto al fine della concessione di acconti comprensivi anche degli arretrati, temporizzata con preciso atto formale che consenta agli Enti locali l'adozione di una linea comune che elimini situazioni conflittuali potenzialmente ingeneranti difficoltà all'ordinato svolgimento della consultazione elettorale del 6 e 7 maggio.

ANCI, UPI ed UNCEM hanno anche chiesto alle Organizzazioni sindacali di associarsi alla pressante richiesta di incontro già autonomamente avanzata al Governo, al fine di ottenere le auspicate modifiche.

Infine, le Associazioni hanno concordato di invitare gli Enti locali ad assumere, nell'esercizio della propria autonomia politica, ogni idonea iniziativa atta a manifestare la volontà di sostenere le richieste sopra indicate. ■

☐ Il 19 aprile presso la sede della Regione Toscana a Roma si è svolto un incontro promosso dal Comune di Viareggio e dalla Lega delle Autonomie locali per predisporre il programma dell'Assemblea annuale di Viareggio 1990 sul tema specifico della **finanza locale**, alla luce delle innovazioni che certamente saranno introdotte con l'imminente ed ormai certa approvazione della riforma dell'ordinamento delle Autonomie locali.

Tra gli altri sono stati presenti ed hanno portato lo specifico contributo l'ANCI, l'UPI, la CISPEL, l'AICCRE, rappresentanti della Corte dei Conti e dei Segretari Comunali.

Per l'UNCEM è intervenuto il Segretario generale Maggi. ■

CASTANICOLTURA NEI COLLI CIMINI

La Comunità montana dei Cimini eseguendo le direttive previste dal piano di sviluppo quinquennale (1977/1981), e nell'ambito del programma per l'incremento e il miglioramento della nocciolicoltura e castanicoltura dei Colli Cimini, ha intrapreso da diversi anni l'iniziativa di realizzare in territorio del comune di Canepina uno stabilimento per lavorazione, trasformazione e conservazione delle castagne. La Comunità montana si è avvalsa, anche, della consulenza tecnico-scientifica dell'Università della Tuscia (per essa dell'Istituto di Microbiologia e Tecnologia agraria della facoltà di Agraria), in tutte le fasi di studio e realizzazione dello stabilimento, onde avere garanzie scientifiche ed economiche sulla validità tecnico-commerciale dell'iniziativa.

Il primo lotto dello stabilimento finanziato interamente con fondi regionali è in fase di ultimazione e collaudo, mentre i lotti di completamento, assommanti a complessive L. 3.040.000.000 sono stati previsti nel progetto approvato dalla Comunità montana con deliberazione n. 41 del 7/3/'89. Nel dicembre del 1989 la Regione Lazio ha approvato l'investimento per l'iniziativa suddetta, ritenendola compatibile con i criteri posti per fruire dei benefici CEE, per cui ha impegnato una spesa di L. 1.420.000.000, comprensiva del contributo comunitario.

La Giunta della Comunità montana nella seduta dell'11/11/'89, considerata la necessità di reperire ulteriori fondi per completare il finanziamento dell'opera, ha richiesto un incontro al Presidente della Giunta Regionale e agli Assessori regionali all'Agricoltura e Bilancio e Programmazione.

Anche le organizzazioni agricole e il sindaco di Canepina, d'intesa con la Giunta della Comunità montana nella riunione del 21/1/1990, considerato che è in corso, in Consiglio Regionale, l'approvazione del bilancio preventivo 1990, hanno ribadito la necessità e urgenza dell'incontro con gli amministratori regionali.

IL VERDE DEL GARGANO

Una grande partecipazione di giovani ha caratterizzato la presentazione del libro *« Il verde del Gargano »* edito dalla Comunità montana del Gargano.

L'incontro tenutosi sabato 17 marzo nell'Auditorium di Monte S. Angelo ha fornito agli amministratori della Comunità l'occasione per illustrare il programma d'interventi predisposto per l'Ambiente e la Cultura.

In particolare il Presidente della Comunità montana Matteo Fusilli, ha annunciato la istituzione di una collana editoriale denominata *« Quaderni del Gargano »* e la pubblicazione di una serie di volumi sul paesaggio garganico, sul trekking, sui canti popolari e una raccolta degli scritti sul Gargano di grandi autori (Ungaretti, Tommaso Fiore, Cesare Brandi, Alfonso Gatto, ecc.).

Queste iniziative, insieme ad altre, si pongono l'obiettivo di far crescere una cultura ambientale sensibile ai problemi del territorio.

« L'ambiente e la sua tutela, ha concluso il Presidente Fusilli, rappresentano la materia prima dello sviluppo del Gargano e proprio la risorsa ambiente può offrire nuove possibilità di occupazione ».

È seguita la presentazione del volume da parte del Dott. Nello Biscotti, autore insieme ai tecnici dell'Agriforest di Vico del Gargano, dell'indagine sulla flora erbacea.

Con la proiezione di bellissime diapositive, il Dott. Biscotti ha illustrato la varietà del verde garganico e la sua unicità, sottolieando la necessità di una più ampia conoscenza e della difesa di un patrimonio di tale valore.

È seguito un dibattito vivace fra giovani e amministratori sui temi della tutela ambientale, sugli incendi boschivi, sul Parco del Gargano.

Su quest'ultimo argomento il Presidente Fusilli, ha sottolineato il grande interesse della Comunità per la proposta e la necessità di un forte impegno perché tale prospettiva diventi concreta.

UNA CARTA DEI SENTIERI E RIFUGI DELL'APPENNINO TOSCOROMAGNOLO

L'inizio della primavera '90 coincide con l'uscita della Carta dei sentieri e rifugi dell'Appennino Toscoromagnolo a cura della Edizioni Multigraphic.

La carta, contrassegnata dai numeri dei fogli 33-35 relativi al crinale che va dal Monte Falterona al Monte Fumaiolo e alla Valtiberina, risponde a molteplici esigenze, degli appassionati, tra le quali:

— la scala 1:25000 (1 cm. = 250 m), che consente l'utilizzazione per motivi escursionistici;
— la stampa in otto colori con curve di livello (altimetriche) e orografia in sfumo per rappresentare al meglio l'andamento del terreno;
— le notizie sui rifugi, alberghi, bivacchi e altri punti di appoggio in alta montagna, contenute nell'ormai consueta tabella che raggruppa gli elementi di interesse degli escursionisti;
— l'affidabilità dei tracciati dei sentieri presenti sulla carta, che sono stati curati direttamente dalle sezioni C.A.I. di Firenze, di Faenza, e dalla sottosezione di Stia;
— la rappresentazione completa del territorio appenninico, vale a dire sia il versante romagnolo che quello toscano, in un'unica carta e non, come è sempre accaduto finora, di un versante o dell'altro.

Anche per quest'ultimo motivo la cartografia Multigraphic si propone quale elemento unificante dell'intera utenza toscana ed emiliana-romagnola. Inoltre, per restare nel clima del Club Alpino Italiano, la carta, già in vendita nelle migliori librerie delle due regioni interessate a L. 8.500, verrà presentata a Firenze il 23 marzo alle ore 17,30 presso la Libreria Stella Alpina in via Corridoni n. 14/B r, tradizionale punto d'incontro di soci C.A.I. ed appassionati di montagna.

NUOVA PRESIDENZA PER IL CONSORZIO DI BONIFICA « RENO-PALATA »

Luigi Minelli, agronomo e agricoltore, è il nuovo Presidente del Consorzio di Bonifica *« Reno-Palata »*. Lo affiancano due Vice Presidenti: Valter Alvisi e Giovanni Tanari. Li ha nominati il Consiglio d'Amministrazione eletto a fine dello scorso anno, dopo un periodo biennale di gestione provvisoria.

L'attuale Consorzio nasce, per legge regionale, dalla fusione di due Consorzi, uno di Montagna — l'Alto bacino del Reno — e uno di pianura — il Palata-Reno.

Il Consorzio *« Reno-Palata »* ha sede a Bologna, è esteso 196.000 ettari dei quali 174.000 in Emilia e 22.000 in Toscana. Interessa quattro province: Bologna, Modena, Firenze e Pistoia, 47 Comuni per un totale di 80.887 contribuenti.

Edoardo Martinengo

LA MONTAGNA DA "PROBLEMA" a "RISORSA"



Anche in Italia la possibilità di coesistenza tra un attento sviluppo socio-economico della montagna ed una saggia tutela ambientale è oggetto di dibattito politico-culturale di grande interesse. Un dibattito che è presente in molti paesi europei e che in Italia, tenuto conto che è considerata legalmente montana la metà della superficie territoriale, assume particolare rilevanza. La duplicità delle fonti legislative (statali e regionali) su materie che in varia misura interessano l'oggetto di questo dibattito e l'accresciuta sensibilità ecologica della pubblica opinione — particolarmente di quella urbana — ha dato origine a un corpus legislativo vincolistico considerato dalle popolazioni montane limitante delle già non rilevanti possibilità di sviluppo. In realtà la legge nazionale sulla tutela del paesaggio, che demanda alle Regioni la predisposizione di piani di rispetto paesaggistico, rappresenta, oggi, una chiara inversione di tendenza rispetto al forse eccessivo lassismo degli scorsi decenni che qualche guaio ambientale ha certamente procurato. Si tratta di una inversione di tendenza necessaria ed utile anche se pare indiscutibile che, sia il Parlamento Nazionale che le Assemblee legislative delle Regioni, finiscano con l'essere pesantemente influenzate dalla crescente cultura ambientalistica che, radicata prevalentemente nelle aree più urbanizzate, spesso fatica a cogliere le legittime esigenze del mondo rurale. Esigenze queste, nel mondo rurale, che incontrano maggiore difficoltà ad esprimersi, che sembrano fuori moda e comunque meno capaci di influenze politiche.

Sul piano regionale una diffusa politica di espansione dei parchi naturali e delle aree protette in zone anche densamente abitate crea qualche problema soprattutto quando la gestione dei parchi o delle aree protette viene sottratta alle popolazioni locali.

Va detto però che si ha la sensazione, almeno ai livelli regionali, che una maggiore attenzione ai problemi del mondo rurale si vada facendo strada. Probabilmente va, sia pur lentamente, affermandosi la consapevolezza della possibile coesistenza, in montagna, di un razionale sviluppo economico con una altrettanto razionale tutela dell'ambiente. All'affermarsi di questa consapevolezza giova indubbiamente, accanto al serrato dibattito culturale di questi anni, una più approfondita conoscenza diretta dell'ambiente, facilitata dalla nuova tendenza all'insediamento nei Comuni rurali e nelle valli montane e da un costante sviluppo dell'agriturismo e del turismo rurale.

In questo quadro così sinteticamente delineato la montagna si colloca in un ruolo che tende ad una significativa evoluzione. Per tanti decenni la montagna italiana è stata considerata come un'area territoriale meritevole più di assistenza che di promozione di sviluppo. Era questa una posizione forse concettualmente legittima nel momento in cui il Paese, trasformandosi in grande potenza industriale, determinava squilibri territoriali marginalizzando le aree montane meno adatte all'insediamento dell'impresa manifatturiera. Una marginalità, quella della montagna, che significava contestuale impoverimento di risorse umane e materiali necessarie al potenziamento industriale. Un impoverimento crescente tale da giustificare una politica di intervento concettualmente assistenziale in momenti nei quali si identificava in « Valori »

completamente diversi da quelli della società rurale e montanara. In altri termini era il momento della « montagna problema ». *Un problema difficile da risolvere non tanto sotto il profilo tecnico dell'intervento legislativo, quanto per il generalizzato condizionamento della imperante cultura dell'industrializzazione urbanizzata.*

I valori del mondo rurale e montano, sicuramente in minoranza, ma non privi di una carica di autoconservazione che si è rivelata efficace, si sono riproposti nel tempo, costantemente, all'attenzione dei pubblici poteri e della pubblica opinione. Sicuramente in funzione di questo stimolo la politica per la montagna in Italia ha assunto un nuovo indirizzo dopo il 1971 con l'emanazione di una nuova legislazione di tipo ordinamentale. Con la nuova legge si è organizzato il territorio montano nazionale, suddiviso in 337 zone omogenee, in ciascuna delle quali si è costituito un ente locale denominato Comunità montana quale espressione dei Comuni inseriti nella « zona omogenea ». *La Comunità montana ha il compito di promuovere lo sviluppo socioeconomico della zona attraverso la elaborazione ed attuazione di un piano di sviluppo. Al finanziamento del piano si provvede attraverso la legislazione di settore, le risorse derivanti dalla politica della Comunità Europea e quelle della legislazione regionale.*

La messa a punto di questo ordinamento ha incontrato in questi venti anni non poche difficoltà, è ancora in corso, ma la quasi totalità degli ostacoli sono superati ed un efficace assestamento istituzionale è sanzionato dalla recentissima riforma dell'ordinamento locale.

Il passaggio dal concetto di montagna come territorio da assistere a quello di montagna come territorio suscettibile di sviluppo è graduale e nasce proprio con la legge del 1971 che come già detto è di tipo ordinamentale e deve essere, a livello locale, completata di adeguati contenuti. Questi contenuti sono le indicazioni del piano di sviluppo di ciascuna Comunità montana che i necessari aggiornamenti del piano consentono di adeguare alla evoluzione della realtà locale.

Ciò che interessa oggi rilevare è la presenza di un modello organizzativo sul territorio, espressione democratica delle Comunità locali, deputato all'azione di promozione dello sviluppo socio-economico. Questa azione ovviamente non può prescindere da un collegamento diretto con l'imprenditore al quale la struttura pubblica, oltre a fornire le indispensabili infrastrutture, deve essere in grado di offrire consulenza, indirizzo e servizi. Diviene pertanto assai importante l'azione di aggiornamento culturale e quindi la presenza attiva nel dibattito in corso sul tema della coesistenza tra sviluppo e tutela ambientale.

Il passaggio concettuale da « montagna problema » *a* « montagna risorsa » *e la collocazione della* « montagna risorsa » *nel contesto del necessario rispetto ambientale è* « il vero motivo culturale » *di questi anni nella vicenda montagna. La montagna è una risorsa potenziale oggi scarsamente valorizzata e sicuramente sottovalutata. Ne sono sottovalutati i prodotti, ne è sottovalutato l'ambiente, in altri termini oggi possiamo parlare di una* « montagna in vendita sotto prezzo », *in qualche caso di un bene ceduto senza quasi corrispettivo alcuno. Cambiare questa situazione, dare sostanza e concretezza alla* « montagna risorsa » *significa da un lato prendere coscienza, attraverso una coraggiosa evoluzione culturale, di potenzialità reali sotto il profilo socio-economico, dall'altro, inevitabilmente, valorizzare gli aspetti ambientali del territorio. In un corretto approfondimento culturale cade il dualismo sviluppo-conservazione e si afferma il concetto di ambiente quale* « bene » *o risorsa oggetto di saggia utilizzazione. Il ruolo della attività agricola nel quadro della* « montagna risorsa » *rimane rilevante, spesso fondamentale. È quello primario il settore nel quale, almeno in Italia, le potenzialità meritano maggiore attenzione e più ampia valorizzazione.*

C'è spazio per un grande lavoro; gli esempi e le opportunità non mancano. ■

Il 5 aprile il Presidente Martinengo, accompagnato dal Segretario generale Maggi, è intervenuto alla **inaugurazione di Quota 600** nell'ambito della Fiera di Parma che anche quest'anno ha visto la partecipazione di numerose Comunità montane.

In assenza del Vicepresidente Gonzi, costretto a rimanere a Roma per la chiusura del contratto della Sanità, Martinengo lo ha sostituito nello svolgimento dell'intervento programmato al Convegno che si è svolto il pomeriggio sul tema della risorsa Appennino. Sempre nel pomeriggio ha avuto luogo un incontro tra l'ANARF, l'UNCEM e l'Associazione del Consorzi Forestali per mettere a punto una strategia di azione comune sulle questioni di attinenza forestale.

DIFESA DEL SUOLO: UN CONVEGNO DELLA FEDERBIM

Il 5 e 6 aprile si è svolto a Roma promosso dalla FEDERBIM un convegno nazionale che ha affrontato le tematiche della legge 183/89 sulla difesa del suolo. Nell'auletta dei gruppi di palazzo Montecitorio, gentilmente concessa, sono intervenuti rappresentanti dei Consorzi di Bacino Imbrifero Montano, delle Comunità montane, delle Regioni e delle Università, tecnici e studiosi dei problemi che tale legge si porta appresso.

Significative le adesioni e le condivisioni espresse da S.E. mons. Re, Sostituto alla Segreteria di Stato, dal Ministro per i Beni Culturali e Ambientali, on. Facchiano, e dal sen. Ruffolo Ministro dell'Ambiente.



La Tavola Rotonda: da sinistra a destra, l'on. Giuseppe Botta, Presidente Commissione Lavori Pubblici della Camera dei Deputati, l'avv. Anna Maria Martuccelli, Segretario Generale ANBI, il prof. Giorgio Berti, il dr Edoardo Martinengo, Presidente UNCEM, il dr Sergio Torsani, Presidente ANARF (Foto M. Gargiulo)

Come ha ricordato il Presidente della FEDERBIM nel saluto introduttivo, l'iniziativa ha voluto rappresentare un campanello d'allarme sul momento che le diverse pubbliche istituzioni sono chiamate a vivere, legate appunto all'avvio delle norme per il riassetto organico e funzionale della difesa del suolo, e quindi catturare su queste tematiche l'attenzione dei diversi livelli di governo.

E così è stato solo che si pensi al calibro dei vari Relatori, garanzie di competenze tra le più prestigiose.

Così per il prof. Ugo Maione che ha parlato della « *Difesa idraulica e gestione delle risorse idriche nella pianificazione di bacino* », per il prof. Polelli che ha delineato gli elementi de « *Il piano di bacino nel quadro pianificatorio e ambientale* », per il prof. Cotecchia che ha approfondito le tematiche « *In ordine alla difesa idrogeologica e alle acque sotterranee* », per il prof. Sequi che ha intrattenuto sui vari « *Problemi di conservazione del suolo* », per il prof, Maracchi sui « *Sistemi informativi territoriali per l'Agricoltura* », e per l'ing. Spaziani e il dott. Pagnotta che si sono diffusi sui problemi legati alla « *Difesa della qualità delle acque* ».

I lavori sono stati conclusi dal Ministro dei Lavori Pubblici sen. Prandini che ha sottolineato il carattere innovativo della legge che si manifesta nella forte logica di organica pianificazione e programmazione. Prende il via così una vera e propria svolta sul piano amministrativo in materia territoriale, le cui fasi attuative sono chiaramente delineate dai contenuti della legge stessa. Si introduce di fatto una nuova geografia territoriale, basata sui bacini idrografici, che si sovrappone a quella tradizionale costituendo il riferimento territoriale univoco rispetto al quale valutare ed affrontare i problemi di difesa del suolo.

Il Ministro si è quindi augurato che sia possibile avviare realmente un processo positivo di salvaguardia del territorio nel rispetto delle esigenze generali del Paese.

La Tavola rotonda, momento pratico di tutto l'interessante dibattito, alla quale hanno partecipato l'on. Giuseppe Botta Presidente Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati, il dott. Edoardo Martinengo Presidente UNCEM, il dott. Sergio Torsani Presidente ANARF, l'avv. Anna Maria Martuccelli Segretario generale ANBI, coordinati dal prof. Giorgio Berti, ha evidenziato come sia urgente un impegno di tutti.

In quest'ottica è stata sottolineata l'opportunità di un momento di coordinamento a livelli di Consorzi BIM, di Comunità montane, di consorzi di bonifica e di studiosi per affrontare nel concreto, e nel rispetto del ruolo di ciascuno, i complessi ed articolati problemi della difesa del suolo così come propone il piano di bacino previsto dalla legge 183.

E per una conoscenza più ampia, che serva anche a stimolare il dibattito tra di noi, riportiamo integralmente la relazione introduttiva del prof. Francesco Lettera, avvocato dello Stato, che ha affrontato gli « *Aspetti innovativi della legge sulla difesa del suolo* ». ■

Francesco Lettera

ASPETTI INNOVATIVI DELLA LEGGE SULLA DIFESA DEL SUOLO

1. I profili innovativi della L. 183

La legge sulla difesa del suolo ha innovato nell'organizzazione delle competenze tra Stato e Regioni, ha istituito il piano di bacino e nel contempo ha superato l'ammini-strazione per bacini in favore dell'area idrografica, ha riorganizzato i Servizi tecnici dello Stato, ha posto i principi generali per la ristrutturazione dei servizi pubblici di acquedotto, collettamento e depurazione; la legge 183, definita legge di difesa delle acque, nell'immediato presuppone la gestione unitaria dell'ambiente idrico e dei suoli, in prospettiva richiede l'unificazione delle competenze dei lavori pubblici e dell'ambiente in un unico ministero del territorio e dell'ambiente.

I profili innovativi della legge 183 riguardano:

a - la rivoluzione copernicana dei diversi strumenti di programma che sono stati tutti orientati sul piano di bacino (1);

b - la rilettura della nozione di territorio spostando il centro del compasso dai suoli all'acqua.

I punti meno condivisibili della legge 183 concernono il Mezzogiorno e la omessa previsione di una agenzia nazionale dell'acqua; su questi aspetti è necessaria una ulteriore riflessione.

2. Il piano di bacino

La legge sulla difesa del suolo impone agli strumenti programmatori di orientarsi sul piano di bacino; questo piano costituisce il referente al quale devono coordinarsi i seguenti piani:

a - piani territoriali;

b - programmi regionali (L. 27 dicembre 1977, n. 984);

c - piani risanamento delle acque (L. 10 maggio 1976 n. 319);

d - piani di smaltimento dei rifiuti (Dpr 10 settembre 1982 n. 915);

e - piani territoriali paesistici (L. 8 agosto 1985 n. 431);

f - piani di disinquinamento (Art. 7 l. 8 luglio 1986 n. 349);

g - piani di bonifica (rd 13 febbraio 1933 n. 215).

Di fronte a questa enumerazione viene subito sollevato il quesito relativo alla natura dell'elenco; se questo esprime un numerus clausus, ne consegue che gli altri strumenti di programmazione se non espressamente indicati resterebbero fuori dal raccordo, come ad esempio il piano delle coste (2).

L'indagine può essere compiuta utilizzando anche il criterio della funzione e non quello definitorio; pertanto si può anche convenire sul fatto che i piani indicati dall'art. 17 siano espressione di determinate funzioni, con la conseguenza che tutte le volte che tali funzioni siano esercitate in un qualsiasi altro strumento di piano, questo è subordinato al piano di bacino.

Dall'insieme della legge 183 si può dedurre che la attribuzione al piano di bacino di un ruolo prioritario non abbia valore di disposizione bensì di principio generale valido per tutti gli strumenti di pianificazione, diversi da quelli ai quali la legge assegna espressamente grado più elevato.

Pertanto tutti i piani di regolazione del territorio, ancorché non identificati dall'art. 17 della legge 183, devono orientarsi al piano di bacino.

La subordinazione al piano di bacino si estende anche a quei piani che al loro interno svolgono una funzione analoga a quella dei piani richiamati all'art. 17; pertanto viene ad essere vincolato anche un piano di trasporti nel quale siano inserite previsioni territoriali — ad esempio un'autostrada che corra lungo le sponde fluviali — in quanto al piano dei trasporti viene assegnata una funzione diversa da quella della regolazione del traffico dei mezzi di trasporto ed investe le infrastrutture.

A sua volta il piano di bacino deve tener conto dei vincoli della programmazione economica di uso del suo-



Da sinistra a destra: il Prof. Mario Polelli, il Prof. Ugo Maione, il Presidente della FEDERBIM Fabio Giacomelli, il Prof. Francesco Lettera, Enrico Tarsia V. Presidente della FEDERBIM e Carlo Parola, Direttore

Il Prof. Avv. Francesco Lettera è Avvocato dello Stato a Roma

(1) Previsto dall'art. 17, comma 4 L. 18 maggio 1989 n. 183, legge per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.

(2) Il piano è previsto dall'art. 1 della legge 31 dicembre 1979 n. 979 sulla difesa del mare.

lo; ma questo riferimento conferisce elasticità al piano di bacino in quanto ne gradua lo sviluppo in relazione alle esigenze economiche ed alle disponibilità di bilancio.

3. L'acqua come elemento di riferimento

L'acqua costituisce la risorsa di maggior valore presente in qualsiasi territorio e ne assicura lo sviluppo, sia questo economico o sociale; nella gerarchia dei valori delle risorse l'acqua assume una posizione apicale a fronte della quale sono recessive le graduazioni dei valori assegnabili ad altri beni.

L'esercizio dei poteri di pianificazione territoriale assume come riferimento primario l'acqua e non più il suolo.

Rispetto al suolo che ha uno sviluppo geometrico, l'acqua, nel suo perenne rinnovarsi percorrendo le diverse fasi del ciclo naturale, ha una dimensione volumetrica *usque as sidera, usque ad inferos.*

Il piano di bacino ha come obiettivo la tutela delle acque e la difesa delle acque, pertanto esso non può prescindere da una considerazione prioritaria dell'acqua alla cui salvaguardia devono essere orientate le attività e le opere presenti nell'ambito del bacino. In pari tempo la difesa dalle acque prende atto dall'interrelazione tra territorio idrico e suoli finalizzando questi alla tutela del primo.

L'orientamento della pianificazione minore al piano di bacino comporta che tutta la strumentazione programmatoria deve tenere in primaria considerazione l'acqua e deve svilupparsi nel rispetto delle esigenze di tutela e salvaguardia dell'ambiente idrico, all'interno dei diversi bacini.

4. Bacino ed area idrografica

Giustamente si è sottolineato che la legge 183 ha individuato nel bacino la dimensione ottimale per gli interventi sull'ambiente; si tratta di una prospettiva che non può dirsi completamente nuova, in quanto anche in leggi molto lontane nel tempo, il bacino è stato considerato il referente obbligatorio per determinati interventi. La legge 183 ha comunque elevato il bacino a denominatore comune ed obbligatorio di qualsiasi intervento sull'ambiente.

C'è tuttavia un ulterire aspetto della legge 183 che richiede di essere chiarito, in apparenza contraddditorio con l'affermazione di una cultura del bacino; si tratta della introduzione dell'area idrografica come dimensione ottimale per gli interventi sul territorio.

L'area idrografica, intesa come concezione aggregata di un insieme di bacini contigui ed interdipendenti, è stata introdotta, con carattere obbligatorio, per alcuni bacini nazionali e, con carattere facoltativo, per tutti i bacini regionali.

Infatti i bacini dell'Isonzo, del Tagliamento, del Livenza, del Piave e del Tagliamento sono stati aggregati in un'unica autorità di bacino; nello stesso modo si è proceduto per i bacini nazionali del Liri e del Garigliano (art. 1 L. 183).

L'area idrografica, già presente nei meno recenti disegni di legge sulla difesa del suolo, è stata parzialmente recuparata a dimostrazione della validità dell'intuizione. Invero qui si dovrebbe aprire un chiarimento fra i tecnici sulla scelta del bacino o dell'area.

Probabilmente entrambe le soluzoni sono da considerare valide; per i grandi fiumi il bacino costituisce la dimensione ottimale di intervento. Invece per i piccoli bacini, a volte minuscoli, che si rincorrono lungo i crinali liguri, calabresi, lucani, abruzzesi o marchigiani la gestione delle acque e la difesa dalle acque trova nell'area idrografica la dimensione ottimale.

In tal senso infatti si è espressa la L. 183 laddove ha affidato alla discrezionalità legislativa delle regioni di unificare in una gestione unitaria i bacini di interesse regionale; l'art. 20 L. 183 precisa che *« ove risulti più opportuno per esigenze di coordinamento, le regioni possono elaborare ed approvare un unico piano per più bacini regionali »*. La funzione prospettata alle regioni è quella di una amministrazione per aree idrografiche.

L'area idrografica consente anche di realizzare un raccordo che invero non è presente nella L. 183; si tratta del recepimento dei vincoli derivanti dal Piano regolatore generale degli acquedotti e più in generale dal sistema acquedottistico, sia per usi civili che irrigui.

Anche questi vincoli, che sono obiettivi molto rigidi e di lunga durata, possono trovare una ragionevole flessibilità in una visione di area idrografica e non certo in una amministrazione rigidamente per bacini.

5. La L. 183 ed il Mezzogiorno

Uno dei limiti della L. 183 è costituito dal fatto che il sistema dell'amministrazione per bacini nazionali si ferma al Volturno, come l'esercito piemontese; purtroppo dal Sud non risalgono che richieste sempre più pressanti di intervento in nome di una grande sete.

Allora resta evidente che il carattere nazionale del bacino non può essere dato soltanto dalla sua estensione geografica bensì dalla rilevanza degli interessi che gravitano nell'ambiente idrico del bacino o dell'area idrografica.

Il Mezzogiorno avrebbe dunque richiesto un intervento più organico; non nascondo che una remora ragguardevole ad una ulteriore azione nel Sud sia derivata dalla eredità della Cassa; forse occorreva continuare ad innovare, senza fermarsi al Volturno.

Un ulteriore profilo di riflessione che offre la L. 183 è costituito dal mancato raccordo, a livello nazionale e regionale, tra le competenze statali e quelle regionali in materia di acque.

Conosciamo tutti il ginepraio che ha creato il dpr 616 del 1977 nel quale è stato cacciato il problema delle competenze e quindi dell'economia idrica nazionale.

La L. 183 ha quindi bisogno di una ulteriore messa a punto al fine di completare un'opera che, una volta iniziata, non può essere lasciata incompiuta.

Tornando agli aspetti innovativi della L. 183, si rileva una rinnovata attenzione per le forme consortili e per i soggetti che, a diverso titolo, presidiano il territorio idrico; soprattutto quello minore.

6. I soggetti attuatori

Gli organi preposti alla tutela delle acque ed agli interventi a difesa dalle acque costituiscono uno degli esempi più antichi e collaudati di amministrazione pubblica; non a caso la L. 183 richiede la partecipazione di alcuni soggetti che istituzionalmente presidiano il territorio idrico.

L'art. 1, comma 4 indica i diversi soggetti pubblici locali ai quali è fatto carico di concorrere alla realizzazione degli obiettivi fissati dalla L. 183; si tratta di province, comuni, comunità montane, consorzi di bonifica ed irrigazione, consorzi di bacino imbrifero montano.

I consorzi rappresentano una della più antiche forme di organizzazione di servizi di pubblico interesse a base partecipativa; quelli irrigui svolgono le loro funzioni da tempo imme-

morabile e storicamente sono tra le forme di democrazia dirette più significative. Certamente pur distinguendo la gestione della funzione, questa è ineliminabile di fondamentale importanza per la corretta gestione delle acque e per il contenimento del degrado idrico.

7. Il degrado di quota delle acque

Lo stato precario dell'ambiente idrico ha da molto tempo focalizzato l'attenzione dell'opinione pubblica su due forme di degrado delle acque: il degrado di qualità (inquinamento idrico) ed il degrado di quantità.

Soltanto una ristretta letteratura tecnica, in specie, radicata nell'ingegneria idraulica, ha affrontato i preoccupanti problemi derivanti dal degrado di quota delle acque.

Con il degrado di quota si intendono le conseguenze di tutte quelle opere — acquedotti e condotte forzate — che per utilizzare l'acqua come risorsa o come energia, ne sfruttano il salto. In tal modo i territori, ricompresi tra il punto di prelievo e quello di restituzione in alveo, sono depauperati del loro patrimonio naturale di acqua, con grave conseguenze per la fertilità dei terreni agricoli e per un'utile lavorazione della terra.

Il degrado di quota ha conseguenze negative sulla ricarica delle falde le quali, per lunghi tratti, si vedono private della loro alimentazione naturale. Le conseguenze più vistose del degrado di quota sono costituite dalla perdita di portata delle sorgenti, dei pozzi, delle acque subalvee.

Gli articoli 52 e 53 del testo unico sulle acque pubbliche sono stati originariamente concepiti come forme risarcitorie del degrado di quota delle acque, *« a favore dei comuni rivieraschi, nel tratto compreso tra il punto ove ha termine praticamente il rigurgito a monte della presa ed il punto di restituzione »* (art. 52 testo unico 1775 del 1933). I Consorzi dei bacini imbriferi montani hanno il compito di reinvestire il *« Pretium sceleris »*, cioè l'equivalente del danno ambientale causato dal degrado di quota, in opere pubbliche a vantaggio dei comuni rivieraschi e per il rafforzamento delle difese a monte.

I Consorzi sono forme di presidio dei territori montani che hanno svolto un ruolo positivo in molte occasioni; certamente di tempo in tempo, in nome della razionalizzazione dell'amministrazione, si proclama la reductio ad unum di qualsiasi *« diversità »*. Talvolta la formula presenta aspetti condivisibili, ma altre volte la liquidazione della diversità elimina insieme alla memoria storica anche la funzione che viene assegnata all'istituzione.

Il bilancio consolidato dei BIM ne evidenzia il ruolo e ne giustifica il collocamento tra gli organi attuatori della legge per la difesa del suolo; a presidio del buon regime delle acque ed a testimonianza di quel degrado di quota la cui riduzione costituisce uno dei principali e più difficili impegni delle autorità di bacino.

Non va ignorato che nel nostro Paese si movimentano oltre 50 miliardi di metri cubi annui di acque dolci a mezzo di 200.000 km di acquedotti ad usi civili ed industriali e 54.000 km di canali irrigui.

Queste sono le cifre del degrado di quota delle risorse idriche; a fronte di questi grandi numeri di bilancio consolidato dei BIM non evidenzia tanto la modestia delle spese quanto la violazione del principio di solidarietà da parte di quanti usufruiscono delle acque condottate senza dare alcun contributo.

I Consorzi di bacino imbrifero montano sono la memoria istituzionale del degrado di quota conseguente agli usi delle acque a fini idroelettrici. ■

Attilio Salsotto

STRADE IN MONTAGNA: TROPPE O TROPPO POCHE?

È frequente la polemica fra *« gli stradisti »*, sostenitori della necessità di ampliare i collegamenti stradali nei territori montani e *« gli ecologisti »* difensori dello statu quo dell'attuale rete viaria. (V. *La Stampa* del 10/4, e *« Montagna Oggi »* n. 1 1990).

Come spesso accade per molti argomenti che riguardano la montagna, non sempre i termini del problema sono impostati in modo corretto e, come può succedere anche per elementari problemi di matematica, talvolta si individuano soluzioni non del tutto pertinenti.

Bisogna anzitutto premettere che le affermazioni perentorie del tipo: *« in montagna non si devono più aprire nuove strade »*, oppure al contrario *« l'attuale rete stradale è del tutto insufficiente e quindi bisogna assolutamente ampliarla »* peccano di eccessivo semplicismo. L'argomento per essere meglio compreso, richiede l'attenta valutazione di due fondamentali premesse:

— la prima è che l'attuale carico umano in tutti i territori montani (non solo italiani), segna ovunque il limite minimo di presenze, limite che non va ulteriormente ridotto perché quei montanari che risiedono e vivono tutto l'anno in montagna, sono sempre stati in ogni tempo i primi ed i più validi artefici della migliore conservazione del territorio che rappresenta per loro non certo una semplice occasione di transito, ma addirittura la matrice essenziale per lo svolgimento di qualunque tipo di attività produttiva.

— la seconda è che il territorio classificato montano comprende centri abitati che nelle montagne piemontesi ripete una particolare fisionomia di impronta romana e si presenta con fabbricati strettamente riuniti e il vastissimo spazio nel quale i montanari operano. Questo territorio presenta però dovunque particolari requisiti di grande valore paesaggistico e dotazioni ecologiche molto ricche ed esclusive.



Queste risorse ambientali che sono da considerare di fondamentale importanza per l'intera umanità, sono però sostenute da supporti territoriali estremamente fragili e delicati.

Pertanto, se si riconosce al montanaro, per il solo fatto di risiedere e di operare in montagna, la funzione di stabile e insostituibile presidio a tutela del territorio, allora bisogna offrirgli quelle cose di cui normalmente dispongono tutti i cittadini che vivono al piano. E queste cose, non devono essere soltanto individuate nei prodotti che placano i bisogni alimentari, o nel giaciglio collocato al riparo dalla pioggia che consenta il quotidiano riposo fisiologico, o nel vestito adatto a correggere i rigori del clima di montagna.

Il montanaro, ha bisogno anche lui, di tutti i servizi offerti dalla moderna tecnologia e che servono ad alleviare la fatica fisica, e rendere più sicure e meno pericolose tutte le attività manuali, a fornire informazioni complete in tempi brevi, che consentono cioè una vita più comoda, più dignitosa e più facile e che fanno capo ai settori medici, scolastici, previdenziali, sociali, ecc.

Il montanaro svolge il suo lavoro quotidiano in un territorio che è quasi sempre declive, quindi è di per sè faticoso non soltanto per i semplici spostamenti degli uomini e per il movimento delle macchine, ma è anche estremamente fragile e soggetto a forme di danneggiamento irreversibili, se utilizzato in modo non del tutto razionale.

Evidentemente la funzionalità dell'*« azienda montana »* e l'agiatezza dei suoi operatori, presuppongono una efficienza stabile dei servizi che si consegue, non solo in montagna, con la riduzione dei tempi morti e con la velocità dei collegamenti.

L'azienda montana, ha necessità di recapitare i suoi prodotti alle piazze di vendita, ha bisogno di poter accedere ai mercati per effettuare gli acquisti, ha bisogno di gestire il suo capitale fondiario. Questo però a differenza di quanto capita in molte zone di pianura, è spesso frazionato in piccoli appezzamenti e consente povere colture rappresentate prevalentemente dal bosco e dal pascolo, e

quindi deve disporre di automezzi studiati appositamente per ridurre i tempi, effettuare le manovre su terreni non sempre pianeggianti, e che non richiedano troppe manutenzioni.

Per tutte queste attività operative, almeno permanendo le attuali condizioni economico-sociali, non è ragionevolmente pensabile la sostituzione dei mezzi terrestri con i mezzi aerei e quindi inevitabilmente bisogna poter disporre di funzionali reti viarie.

La costruzione di strade in montagna, non deve essere considerato di per sè un argomento tabù, e lo dimostra il fatto che moltissime strade, costruite in lontane epoche (alcune sono le stesse percorse dal soldati di Cesare alla conquista della Gallia), conservano tuttora la loro piena funzionalità. Si tratta di opere progettate, costruite, e mantenute regolarmente in efficienza nel pieno rispetto delle regole indicate dalla tecnica specifica e che riguardano la sezione laterale, il profilo, la raccolta ed il governo delle acque meteoriche, le opere d'arte di presidio e la massicciata a consolidamento stabile del fondo.

Sono però anche eloquenti, frequenti testimonianze di progettazioni errate, di direzioni assenti, di gestioni affrettate se non speculative, molti altri interventi eseguiti anche in tempi vicini a noi. Spesso per aumentare gli utili sono stati impiegati pesanti mezzi meccanici, capaci di effettuare consistenti movimenti di terre in tempi brevi, anche su pendici di non sicura stabilità, non completati con funzionali costruzioni di consolidamento, che hanno dato origine a movimenti franosi di notevoli proporzioni. A differenza però di quanto capita in pianura, la strada in montagna, deve consentire il transito di automezzi adibiti a trasporti pesanti, ma non certo a favorire la velocità dei percorsi. Quindi si impone il rigoroso rispetto di fondamentali regole tecniche nella costruzione e soprattutto nella manutenzione dei manufatti.

In montagna una strada, anche di limitata larghezza, può benissimo consentire il transito di autotreni ed il trasporto a valle di toppi da sega della massima lunghezza. Deve però essere rigorosamente presidiata da ineccepibili opere d'arte e soprattutto sorvegliata attentamente e mantenuta regolarmente in ordine, con frequenti interventi di manutenzione. Se la larghezza della sezione stradale, viene mantenuta nei limiti di rigorosa economia, l'intero tracciato può facilmente essere mascherato in tempi relativamente brevi dalla vegetazione che si insedia spontaneamente anche sui terreni di riporto e quindi inserirsi senza gravi perturbamenti estetici nel paesaggio locale.

Sono da evitare nel modo più assoluto le opere realizzate con carattere di precarietà perché il servizio di una strada per la gestione di un bosco o di un pascolo, può essere anche temporaneo, ma l'apertura del solco sulla pendice rimane nel tempo e sicuramente è destinato a degradare per l'azione erosiva ripetuta, esercitata dalle precipitazioni meteoriche a forte intensità, che sono tipiche dei territori montani.

Quindi non dovrebbe nemmeno essere ipotizzata la progettazione e tanto meno la costruzione di una qualunque strada in montagna, se non potessero essere assolutamente garantite l'accuratezza della esecuzione e soprattutto la diligente manutenzione, in ogni sezione, di tutte le opere d'arte per il presidio della sede e per il razionale governo dell'acqua.

Purtroppo la legge regionale piemontese 45/89, non prescrive alcun particolare accorgimento per limitare la larghezza e la pendenza delle strade da aprire nei territori sottoposti al vincolo idrogeologico, né prescrive la rigorosa messa in pristino per le piste forestali o comunque per tutte le strade aperte per occorrenze temporanee.

Un'altra costante norma che si riscontra nell'esame di questo argomento, è costituita dalla sistematica carenza di finanziamenti che caratterizza l'intera politica montana nel suo complesso.

Basta tener presente l'ammontare dei fondi disponibili per gli obiettivi del Piano Forestale Nazionale che secondo le previsioni programmatiche avrebbe dovuto conseguire, nel quinquennio di applicazione, l'ambizioso obiettivo di rendere ottimale, sotto il profilo economico e sociale, il complesso rapporto fra gli elementi della filiera foresta-legno-mercato. I fondi concessi al Piemonte, sono infatti serviti per il finanziamento delle sole opere di prevenzione e di difesa dagli incendi ed alla gestione ordinaria dei vivai forestali regionali. Non è ancora entrata nella mentalità della politica italiana la esatta percezione degli ostacoli che si presentano in natura per la realizzazione delle opere da eseguire nei territori montani. Le strade ad esempio, richiedono particolari tecnici non molto dissimili da quelli seguiti per la costruzione di linee ferroviarie o per le autostrade. Con la differenza però che per queste ultime infrastrutture, si riesce sempre a recepire quanto occorre per costruire le opere e per mantenere in efficienza anche i minimi particolari costruttivi, mentre nelle opere stradali in montagna viene talvolta anche occultata la stessa identità delle opere con termini strani (piste forestali, vie di smacchio, sentieri di servizio), che sanno di provvisorietà e che vogliono semplicemente mascherare interventi non accettabili su un territorio molto delicato e fragile.

Iniziare la costruzione di una strada in montagna, con finanziamenti ridotti, può essere molto pericoloso. Infatti la necessità di collegare rapidamente i punti estremi del percorso, può indurre l'ente concessionario ad eseguire il lavoro in tempi successivi. Siccome si sa benissimo che i finanziamenti pubblici vengono disposti sempre con ritardo sulle approvazioni dei bilanci, ne deriva che i lotti successivi si trasformano in interventi tardivi di manutenzione straordinaria dei primi lotti, quando il territorio può aver cambiato completamente fisionomia con il trascorrere delle stagioni ed in difetto di funzionali opere d'arte.

Se poi i finanziamenti non dovessero essere disposti, cosa spesso accaduta, l'innesto di fenomeni di dissesto idrogeologico è quasi assicurato.

Le strade possono essere assunte a eloquente testimonianza dell'interesse dimostrato dal legislatore all'economia montana.

In passato provvedevano le braccia dei montanari a terrazzare le pendici ed a mantenere in efficienza i mezzi di lavoro e le vie di transito pubbliche. In avvenire dovrà essere l'intera collettività a farsi carico di tutte le opere e quindi anche delle strade (fatte bene).

Queste dovranno però servire soprattutto al miglioramento delle condizioni di vita dei montanari. ■

Comuni e Comunità montane

inviate alla redazione di « Montagna Oggi » informazioni e articoli sulla vostra attività.

Le pagine della rivista possono consentire un utile confronto di esperienze

Guido Conti

CRONACA DAL FRONTE DEL FUOCO

Gli incendi boschivi del 1° e 28 agosto 1989 in Sardegna

In tutte e due le giornate si sono verificate impressionanti analogie relativamente all'esistenza di uguali fattori predisponenti. Inoltre anche l'azione di eventuali piromani ha interessato aree molto similari sia dal punto di vista vegetazionale che da quello orografico.

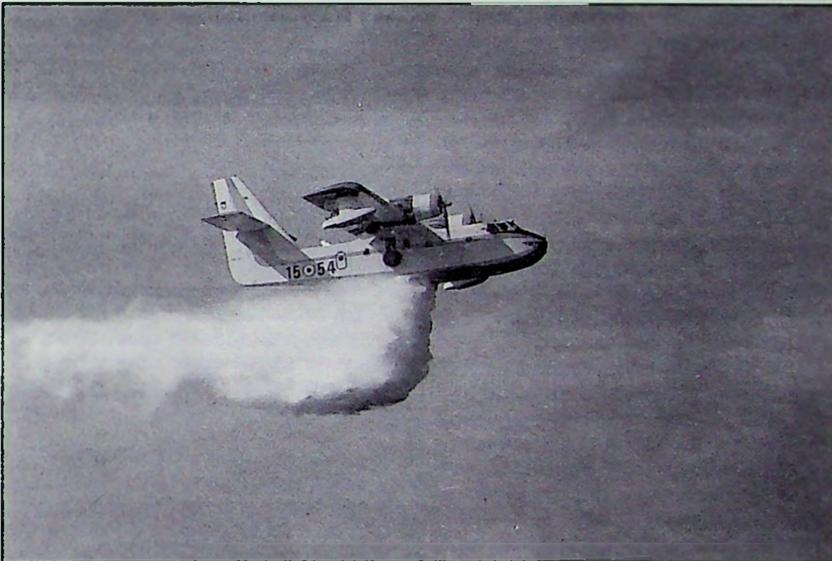
La stagione estiva '89 è stata preceduta da un lungo periodo siccitoso che ha determinato un più consistente grado di infiammabilità della vegetazione, l'essiccazione di numerose sorgenti e la riduzione dei bacini idrici.

I grossi incendi si sono verificati prevalentemente in aree costiere e/o immediatamente retrostanti e sempre caratterizzate da vegetazione tipica di macchia-foresta.

Le foreste naturali della Sardegna, sugherete e leccete, non rivestono uniformemente, in genere, le aree costiere che presentano una fitta vegetazione costituita da essenze tipiche della macchia mediterranea evoluta ove sono presenti in quantità ginepri e olivastri.

Si tratta di un consorzio vegetale altamente infiammabile sia per la presenza di resinose naturali che per l'avanzato *« stato di avvizzimento »* di tutta la macchia-foresta dovuto alla forte siccità, alle elevate temperature ed alla forte traspirazione conseguente al maestrale.

L'infiammabilità di queste aree è ulteriormente incrementata dall'abbondante lettiera costituita da materiale organico legnoso e fogliare che si accumula al suolo e che non si decompone facilmente in *« humus »*. In queste aree è caratteristica la ripresa di focolai anche dopo alcuni giorni dall'incendio principale. Il fuoco *« cova »* anche per alcuni giorni nella lettiera, a contatto col terreno, o addirittura nelle grosse radici delle piante bruciate e poi, riattivato dal vento, riesplode provocando un nuovo incendio.



Un aereo « Canadair » in azione

L'organizzazione del servizio antincendi della Regione Sardegna

L'organizzazione del servizio antincendi, prevista e messa a punto gradualmente con i vari piani annuali, è strutturata su 3 livelli di Coordinamento.

1) - C.O.R. con competenza in tutta la Regione;
2) - C.O.P. con competenza Provinciale (o per giurisdizione di Ispettorati Ripartimentali Forestali);
3) - C.O.C. con competenza sulla giurisdizione di una o più Stazioni Forestali.

La struttura è assai capillare e consente un rapido avvistamento di focolai tramite una estesa rete di vedette e pattuglie ed il pronto intervento delle squadre strategicamente ubicate nell'ambito del territorio.

L'organizzazione della Sardegna è ritenuta la migliore in Italia sia dal servizio antincendi boschivi del C.F.S. che all'Estero dai Funzionari della C.E.E. che hanno espresso il loro compiacimento per la dinamicità e la modernità delle strutture nel loro complesso anche in rapporto alla entità e gravità degli eventi che si verificano nel periodo estivo rispetto alle emergenze del restante territorio nazionale ed europeo.

Questa la ragione principale per cui i più grossi incendi sono stati oggetto di operazioni di spegnimento durante piu giorni con impiego prolungato di uomini e mezzi.

Gli incendi della macchia mediterranea, anche quella delle zone costiere, fino ad una decina di anni fa non costituivano un problema per il servizio antincendi. Gli incendi che si verificavano non avevano conseguenze tragiche poiché queste superfici erano disabitate ed i terreni non interessavano né il pascolo né tanto meno l'agricoltura (trattasi infatti di suoli scarsamente fertili, superficiali, pietrosi, ad orografia accidentata).

L'inserimento nella macchia-foresta di case, villaggi turistici e alberghi ha determinato una situazione di elevato pericolo.

Giova ricordare che solo con l'incendio dell'Argentario la politica antincendi nazionale ha subito una svolta decisiva.

I suddetti fattori negativi si sono dimostrati di essenziale importanza nella dinamica degli incendi di grosse dimensioni che si sono verificati l'1 ed il 28 agosto.

L'avvistamento dei focolai è avvenuto tempestivamente ed immediato è stato l'intervento delle squadre antincendio più vicine; ma la struttura si è trovata subito di fronte ad un vero e proprio incendio e non più ad un focolaio.

Nell'incendio originatosi in agro di Bassacutena si è stimato che il fuoco abbia percorso dai 5 ai 7 km. all'ora. Le squadre hanno raggiunto la zona d'operazione dopo 10-15 minuti dall'avvistamento (in condizioni ordinarie è un tempo di intervento che assicura spesso il successo dell'operazione di spegnimento) ma purtroppo il fuoco si era già trasformato in un grosso incendio che aveva percorso circa 600-700 metri ed aveva un fronte aprentesi a ventaglio di quasi 1 km.

La difficoltà di operare nelle aree ricoperte di macchia-foresta in giornate con venti di 70-80 km/ora con raffiche superiori ai 120 km/ora preoccupavano le guardie forestali per l'incolumità del personale delle squadre antincendio alle quali venivano impartiti via radio ordini di prudenza.

Nel contempo il Centro Operativo Provinciale del Limbara informava le Forze di Polizia ed i VV.FF. per esplicare interventi a sostegno dei civili, sorvegliando le vie di comunicazione minacciate dal fuoco e le aree abitate.

Per quanto concerne l'incendio di

I MEZZI AEREI IMPIEGATI

Aereo C 130 (Sede: Aeroporto di Pisa)

Effettua uno sgancio di soluzione ritardante di 12.000 litri (divisibile anche in due sganci di 6.000 litri). Il rifornimento dell'aereo viene effettuato a Pisa, e in Sardegna presso gli aeroporti di Cagliari ed Alghero.

Lo sgancio consente di irrorare, a seconda della velocità ed altezza dell'aeromobile una striscia di 300-400 metri, larga 20-25 metri.

Condizioni di ventosità e turbolenza rendono le operazioni di sgancio assai più difficili, l'altezza da terra aumenta ed il ritardante tende a disperdersi e a non concentrarsi sulle fiamme. Conseguentemente si riducono le capacità estingenti del 40-50% e in caso di forti turbolenze dette capacità si riducono ulteriormente. Nel corso della giornata possono essere espletate dallo stesso equipaggio un massimo di 4 missioni.

Aereo G 222 (Sede: Aeroporto di Pisa)

Effettua uno sgancio di soluzione ritardante di 6.000 litri (non divisibili). Il rifornimento può avvenire solo negli aeroporti di Cagliari e di Alghero.

Lo sgancio consente di effettuare una strisciata di 150-200 metri, larga intorno ai 20 metri.

In caso di ventosità e/o turbolenza lo sgancio si rende anche più difficoltoso del C 130 perché l'aereo, meno potente, non può abbassarsi molto sull'obiettivo, riducendo del 50% le capacità estingenti.

Sono 4 le missioni che un equipaggio può effettuare in una giornata.

CL 215 Canadair (Sede: Aeroporto di Ciampino)

Effettua il rifornimento flottando sul pelo d'acqua in mare e/o sui laghi. In mare il flottaggio non è possibile con mare superiore a forza quattro (il mare prospiciente alla Gallura settentrionale il 28 agosto aveva forza 4. La capacità di caricamento è di litri 5.500 di acqua nelle condizioni ottimali, variando le quali diminuisce a circa 4000 litri.

Le strisciate sono analoghe a quelle del G 222 (m 150-200) ma poiché trattasi di sola acqua gli sganci devono essere frequenti altrimenti il fuoco riesce facilmente a superare la superficie irrorata.

CH 47 - elicottero bipala - (Sede: eliporto di Alghero).

Difficoltà di decollo con venti superiori ai 30 nodi (come da manuale tecnico del mezzo). Trasporta una benna con capacità di litri 5.000 di acqua. Può prelevare da mare, laghi, fiumi, laghetti e vasconi (dimensioni minime m. 8 x 8 x 2,50). Ogni sgancio consente una strisciata simile per dimensioni a quella del G 222 ma più mirata e con maggior possibilità di successo.

Con forte ventosità le capacità estinguenti si riducono del 30-40% con efficacia analoga a quella del G 222. L'azione dell'elicottero è più costante e continua del mezzo aereo. Inoltre può essere usato in *« rotazione »* con altri elicotteri sullo stesso obiettivo (l'arrivo del mezzo aereo ad ala fissa interrompe l'intervento degli elicotteri per dare la necessaria sicurezza di impiego dell'aereo. Nelle operazioni di spegnimento lo stesso equipaggio può effettuare 4 ore di volo operativo.

AB 205 (Sede: eliporti di Elmas, Anela, Fenosu, Marganai).

Difficoltà di decollo analoghe al CH 47. Trasporta benna della capacità di 600 litri. Facilità di prelievo anche da piccoli bacini di m. 5 x 5 x 1. In condizioni di forte ventosità le capacità irroranti del velicolo si riducono del 40-50%. La massima efficacia si ha quando il mezzo opera in rotazione con altri elicotteri con sganci brevi.

È fondamentale che il prelievo di acqua avvenga vicino all'obiettivo. È facilmente collegabile via radio con i mezzi a terra.

Elicotteri privati (Ecureil dell'Aerospatiale) - Sedi: Eliporti di Monte Limbara (Tempio), Monte Ortobene (Nuoro).

Capacità di trasporto al gancio di una benna di litri 500. Ha difficoltà di decollo, per venti e turbolenze, superiori a quelli dell'AB 205.

Infatti i due elicotteri hanno operato con molta difficoltà al limite dei margini di sicurezza.

AB 412 Costa Smeralda.

Capacità di trasporto di serbatoio ventrale di litri 1500. Difficoltà di decollo superiori a quelle dell'AB 205 dovute anche al posizionamento dell'eliporto, in zona fortemente ventilata.

Gli incendi boschivi in Italia nel 1988

Regione	N. incendi	Superficie percorsa dal fuoco Boscata ha	Non boscata ha	Totale ha
Valle d'Aosta	18	50	29	79
Piemonte	371	1.717	1.375	3.092
Liguria	1.405	5.177	4.086	9.263
Lombardia	510	2.508	3.686	6.194
Trentino A. Adige	112	482	91	573
Friuli Venezia Giulia	268	592	737	1.329
Veneto	130	1.073	495	1.568
Emilia Romagna	154	218	220	438
Toscana	462	2.137	1.684	3.821
Marche	160	502	537	1.039
Umbria	145	539	327	866
Lazio	645	2.149	5.396	7.545
Molise	106	2.067	10.792	12.859
Abruzzo	147	816	3.359	4.175
Campania	1.705	5.053	7.269	12.322
Basilicata	656	5.268	11.080	16.348
Puglia	642	3.816	10.677	14.493
Calabria	1.928	12.431	11.446	23.877
Sicilia	222	4.121	2.865	6.986
Sardegna	3.772	9.393	50.145	59.538
Totale	13.558	60.109	126.296	186.405

Gli incendi boschivi in Italia nel periodo 1970-1988

Anno	Incendi n.	Superficie percorsa dal fuoco Boscata ha	Non boscata ha	Totale ha
1970	6.579	68.170	23.006	91.176
1971	5.617	82.339	18.463	100.802
1972	2.358	19.314	7.989	27.303
1973	5.681	84.438	24.400	108.838
1974	5.055	66.035	36.909	102.944
1975	4.257	31.551	23.135	54.686
1976	4.457	30.735	20.056	50.791
1977	8.878	37.708	55.031	92.739
1978	11.052	43.331	84.246	127.577
1979	10.325	39.788	73.446	113.234
1980	11.963	45.838	98.081	143.919
1981	14.503	74.287	155.563	229.850
1982	9.557	48.832	81.624	130.456
1983	7.956	78.938	133.740	212.678
1984	8.482	31.077	44.195	75.272
1985	18.664	76.548	114.092	190.640
1986	9.398	26.795	59.625	86.420
1987	11.972	46.040	74.557	120.697
1988	13.558	60.109	126.296	186.405
Media annuale	8.964	52.204	66.029	118.233

I dati degli anni antecedenti al 1977 tengono conto solo parzialmente degli incendi della Sardegna.

S. Pantaleo è necessario sottolineare anche altri fattori predisponenti (oltre il maestrale ed il tipo di vegetazione).

— L'orografia della zona ha sicuramente influito nell'aggravare la situazione insieme alla forza del maestrale.

— La parte Ovest del perimetro incendiato, da cui sono partiti due focolai (appiccati dolosamente) è costituita da una vera e propria catena montuosa i cui rilievi raggiungono quote comprese fra i 350 ed i 450 metri. La suddetta catena si interrompe in corrispondenza della Sella Musu Alvata (posta a quota 200-400 metri s.l.m.) ove la strada provinciale proveniente dal bivio di Portisco scende verso S. Pantaleo.

È in questo varco che il maestrale con le sue raffiche si è inserito ricadendo nel sottostante vallone, creando pericolose turbolenze ed alimentando in maniera eccezionale i focolai appiccati, strategicamente, a circa 2 km dalla sella (in corrispondenza del km 10 della Provinciale).

Il fuoco si è rapidamente trasformato in rogo tanto che l'autobotte UNIMOG e il BREMACH giunti 10-15 minuti dopo l'avvistamento hanno potuto operare solo per un quarto d'ora dovendosi ritirare a distanza di sicurezza. Le fiamme si propagavano assai velocemente e in meno di 20 minuti raggiungevano la zona dove successivamente venivano segnalati i primi decessi (si stima verso le 17,15) e dopo altri 15 minuti circa (17,30) raggiungevano il punto ove il mattino successivo venivano trovati i corpi di altre persone.

È evidente che nell'incendio di S. Pantaleo si sono verificate condizioni negative da considerarsi eccezionali e la presenza di numerose abitazioni civili nell'area bruciata ha posto problematiche che non si verificano nell'ordinarietà degli incendi che vedono impegnata la struttura regionale antincendi.

L'azione dei mezzi aerei non è incisiva, la maggior parte del fronte del fuoco si ferma sul mare mentre a Nord ed a Sud il fuoco pur contenuto, si propagherà tutta la notte e sarà messo sotto controllo solo al mattino.

L'operazione di spegnimento dei focolai presenti su tutto il perimetro è assai difficoltosa per tutta la giornata del 29.8.1989, come per gli altri incendi del 1° Agosto, e viene attuata da numeroso personale proveniente anche da altre province con l'intervento di vari mezzi aerei ad ala fissa e ad ala rotante.

Appare evidente che non ci si può attendere dai mezzi aerei un sicuro spegnimento di incendi di così vaste proporzioni; infatti il Servizio di Protezione Civile Francese *ritiene che « gli aerei sono efficaci solo quando l'incendio è all'inizio e di scarsa estensione »*.

I 10.000 ettari bruciati in Corsica il 1° Agosto contemporaneamente ai due grossi incendi verificatisi in Sardegna dimostrano l'impossibilità di contenere il fuoco anche con 6 CANADAIR (tanti ne sono schierati in 3 basi aeree della Corsica).

Naturalmente la minor efficacia dei mezzi aerei dipende dalle condizioni atmosferiche negative e dall'orografia tormentata in cui si opera. Sulla base di numerose esperienze acquisite sul territorio nazionale non è ancora emerso, tra quelli disponibili, il tipo di aereo idoneo a produrre ottimi risultati in tutte le condizioni presentatesi in oltre 3.500 incendi in cui è stato richiesto il concorso aereo.

Il CANADAIR e il CH 47 si sono dimostrati i più flessibili, nonostante ciò il C.O.A.U. sente l'esigenza di studiare in tempi brevi un aereo cisterna specifico per la lotta antincendi che dia affidabilità di risultati nella maggior parte delle occasioni d'intervento sul fuoco.

Da quanto sopra appare evidente che la possibilità di contenere le fiamme nei grossi incendi non sempre è raggiungibile specie in condizioni estreme per la presenza di eccezionali fattori negativi.

I soli aerei non possono fornire risultati positivi determinanti (vedi allegato con le caratteristiche dei vari aeromodelli) ma dovrà essere attuata un'azione sincronizzata dei mezzi terrestri ed aerei operando in aree possibilmente attrezzate ad una possibile difesa (viali parafuoco, viabilità, punti d'acqua accessibili, comunicazioni radio perfette sia fra le squadre e sia fra squadre ed aerei.

Quando queste condizioni non si realizzano, l'apparato antincendi è talvolta impotente a fermare il fronte del fuoco e riesce solo a contenere l'espansione laterale.

Negli incendi del 1° e del 28 Agosto una buona parte di attività delle strutture antincendio è stata indirizzata alla difesa delle abitazioni e delle persone che venivano evacuate in zone sicure. I recenti eventi hanno messo in luce l'esigenza, nei grossi incendi in cui è minacciata in maniera incombente e diffusa l'incolumità delle persone e dei fabbricati, che l'apparato di lotta al fuoco sia affiancato da forze che operino autonomamente in soccorso alla popolazione avviandola verso aree sicure.

Tutto il fuoco minuto per minuto

Evoluzione degli incendi del 28 e 29 agosto 1989 in località *« Lu Bulioni »* in agro del Comune di S. Antonio di Gallura e località *« Portisco »* in agro del Comune di Olbia.

28 Agosto

Ore 12,53 - M.te Moro segnala un principio di incendio in località *« Lu Bulioni »* agro del Comune di S. Antonio di Gallura - vengono inviati i mezzi del perimetro di M.te Pino ed i Vigili del Fuoco di Tempio. Il fuoco viene giudicato pericoloso per il forte vento da Ovest-Nord-Ovest, velocità del vento 30 nodi. I mezzi raggiungono il luogo dell'incendio dopo 15 minuti e viene segnalata la difficoltà di intervento a causa della orografia e della forte percentuale di rocciosità.

Ore 13,10 - Decolla l'elicottero di M.te Limbara e arriva sull'incendio alle 13,20-13,25.

Ore 13,12 - Viene richiesto l'elicottero della Costa Smeralda.

Ore 13,16 - Il fuoco raggiunge la località *« Caprioleddu »* ed ha già percorso in linea d'aria 400 metri e presenta un fronte di circa 500 metri.

Ore 13,30 - Il Comandante dell'elicottero Costa Smeralda comunica che l'elicottero a causa della turbolenza opera con difficoltà.

Ore 13,45 - Il fuoco raggiunge la località *« Monte di Maria Grazia »* avendo percorso circa km 1 (uno) ed inizia a dirigersi decisamente verso Est sospinto dal vento; si crea uno stato di grande preoccupazione. Vengono richiesti altri mezzi aerei.

Ore 13,45 - Giunge sul fuoco l'elicottero AB 205 del C.O.P. di Anela.

Ore 14,10 - Viene raggiunta la località *« Stazzu Pedra Bianca »*; il fronte viene stimato in km 1 (uno).

Ore 14,47 - Il fuoco giunge in località *« Lettu di Fica »*.

Ore 15,45 - Arriva il C. 130 da Pisa ed effettua il primo lancio, si segnala la riduzione del fronte a m 700.

Ore 15,50 - Anche il G 222 giunge sul fuoco operando positivamente.

Ore 16,25 - L'elicottero di Limbara è inoperativo per il forte vento (rientra alla base alle 17 circa).

Ore 16,30 - Il G 222 effettua un secondo lancio.

Ore 16,40 - I mezzi a terra riescono ad operare efficacemente e si segnala un buon contenimento dell'incendio. Nel frattempo vengono richiesti altri interventi del C 130 e del G 222 al fine di completare le operazioni di spegnimento.

Ore 16,55 - La vedetta di Monte Moro e il Comandante dell'elicottero Costa Smeralda segnalano il sollevarsi del fuoco in località tra Portisco e S. Pantaleo. Si avverte subito la pericolosità dell'incendio dovuta alla boscosità ed alla fitta presenza sul territorio di ville e villaggi occupati dai turisti. Tutti i mezzi e gli uomini vengono dirottati a Portisco — a Lu Bulioni vengono trattenuti solo pochi mezzi indispensabili per il controllo degli ultimi focolai. A Portisco vengono avviati anche i nuclei di Calangianus, Tempio, Valledoria e Luogosanto. L'incendio originatosi da due punti diversi lungo la strada San Pantaleo - Olbia all'altezza del 10° km raggiunge proporzioni gigantesche in pochi istanti in due direzioni: un fronte si dirige verso il mare lungo una zona coperta da fittissima macchia foresta ed un altro punta verso l'appendice sulla quale si trova il villaggio di Cugnana Verde.

Ore 17,06 - Il C.O.P. Limbara richiede l'intervento di ogni mezzo aereo disponibile.

Ore 17,10 - Interviene sul punto di partenza dei focolai l'autobotte UNIMOG della Costa Smeralda, un BREAMACH proveniente da zone vicine, ed a breve distanza di tempo l'autobotte delle Saline e poi tutti i mezzi provenienti dal precedente incendio di S. Antonio di Gallura.

Ore 17,15 - Il fuoco è in località *« Gjuanni Nieddu »* — il villaggio di Portisco è completamente avvolto da una nube di fumo densissima.

Ore 17,16 - La Prefettura viene informata della situazione che si sta creando a Portisco.

Ore 17,32 - L'incendio raggiunge il villaggio di Portisco mentre i mezzi aerei già operano sulla zona, arrivano un C 130 e un G 222 che operano con difficoltà a causa della forte turbolenza.

Ore 17,57 - Si diffonde la notizia che ci sono dei feriti e forse dei morti. L'incendio avanza inesorabilmente in ogni direzione e non appare più contenibile se non in qualche piccola radura. Arrivano in continuazione i mezzi aerei che scaricano il liquido ritardante secondo le indicazioni impartite dal forestale coordinatore. I risultati sono di scarso valore in quanto la qualità del lancio è limitata dalla turbolenza in quota.

Ore 19,00 - L'incendio ormai è di proporzioni enormi, sospinto dal forte vento che non accenna a calare. Qualche tizzone acceso viene spinto fino a Punta Nuraghi saltando 500 m di mare. Il nuovo focolaio viene bloccato dai mezzi del Servizio Antincendi di Porto Rotondo e dall'elicottero della Costa Smeralda. Sulla zona dell'incendio continua ad arrivare ogni tipo di mezzo aereo la cui opera è sempre orientata dal Forestale a terra. Giungono in un susseguirsi senza sosta C 130, G 222, Canadair, CH 47. I piloti continuano a riferire di essere impossibilitati ad effettuare il lancio secondo le indicazioni richieste per via della spessa coltre di fumo e della forte turbolenza che ne limita l'opera creando anche condizioni di estremo rischio.

Ore 21,00 - Una parte dei Nuclei Operativi viene autorizzata ad abbandonare la zona dell'incendio, per poter intervenire l'indomani mattina presto. Intanto il fuoco continua a divampare pur avendo perso violenza — si continua ad operare per contenerne l'espansione.

29 agosto

Ore 00,10 - Giungono contingenti dagli altri C.O.P. isolani. In sequenza arrivano Nuoro, Anela, Fenosu, Cagliari.

Ore 04,00 - L'incendio appare sotto controllo per il continuo incalzare del personale.

Ore 06,30 - Iniziano a lavorare 3 ruspe aprendo delle piste ai margini del perimetro in previsione di una probabile riaccensione nelle ore più calde.

Ore 07,45 - Rientrano in azione i vari mezzi inviati dal C.O.A.U. che proseguono l'opera per tutta la giornata.

Ore 15,27 - A monte del punto di partenza dell'incendio riprende una lingua di fuoco alimentata dal vento, in direzione di S. Pantaleo. Continua l'azione dei mezzi aerei congiunta con i mezzi a terra. Il nuovo fronte viene tenuto sotto controllo evitandone l'estendersi verso il centro abitato di S. Pantaleo.

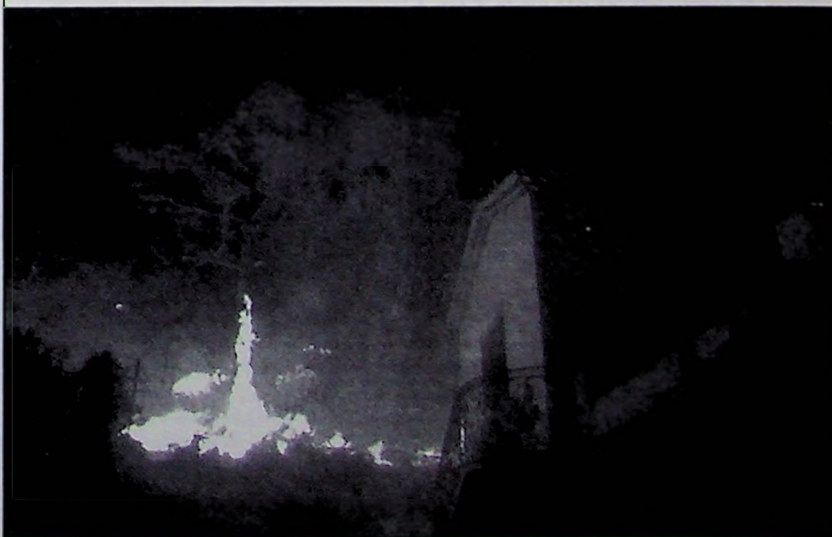
Ore 21,00 - Tutti i fronti sono bloccati e presidiati dagli uomini per tutta la notte. Le operazioni di bonifica continuano anche nei giorni 30 e 31 in quanto si ritiene possibile qualche riaccensione.

L'incremento dei mezzi antincendi della Regione Sardegna nell'ultimo quiquennio

Le strutture del servizio regionale antincendi dispongono di vasto parco automezzi attrezzati per lo spegnimento del fuoco e/o trasporto delle squadre di pronto intervento.

Dal 1983 con il succedersi dei vari programmi di potenziamento previsti nei piani antincendio si è notevolmente incrementato il parco macchine e le strutture antincendi.

In tutte le foreste demaniali e nei perimetri di rimboschimento più importanti sono stati localizzati e resi operativi almeno una autobotte da 2.800 litri che si è rivelata di fondamentale importanza per pronti interventi anche in aree difficoltose.



Graziano Valobonsi

SISTEMA DI MONITORAGGIO ELETTRONICO PERMANENTE PER LA PREVENZIONE DEGLI INCENDI BOSCHIVI

L'azione delle officine Galileo nel settore ambiente e territorio

Da un rapido sguardo alle statistiche nazionali risulta evidente l'immenso patrimonio che ogni anno viene perso a seguito dei disastri ambientali (incendi, frane, valanghe, straripamenti, piogge acide e inquinamento) nei nostri boschi.

L'impatto sull'ambiente è molteplice poiché i boschi sono il naturale ed insostituibile habitat di molte specie animali che spariscono con la distruzione del bosco stesso. Inoltre la mancanza di alberi favorisce lo sviluppo delle macchie selvagge, per aumentare il rischio di smottamenti e di dilavamento del terreno accelerandone drasticamente l'impoverimento, concorre alla migrazione di intere comunità creando così zone spopolate.

I danni causati sono, oltre che ambientalistici, anche di natura economica e derivano dalla distruzione di ingenti quantità di legno, di prodotti naturali come funghi, castagne, frutti di bosco etc. Da non dimenticare poi i costi per il ripristino (bonifica, rimboschimento, ricostruzione etc.) e i danni apportati alle attività di turismo.

Le moderne tecnologie di elaborazione dei segnali e l'alta tecnologia dei sensori, consentono oggi di costruire sistemi di avvistamento e di previsione altamente affidabili, capaci di lavorare in condizioni di ridotta visibilità e in grado di fornire rapidamente gli allarmi ed i dati per la pianificazione delle azioni necessarie a contrastare l'evento.

Le Officine Galileo avvalendosi delle più sofisticate tecnologie nel campo dei sensori (particolarmente infrarossi ed elettroottici in genere), delle trasmissioni e della elaborazione dati (intelligenza artificiale, sistemi esperti) ha sviluppato alcuni sistemi di monitoraggio elettronico per la prevenzione, protezione e gestione dell'ambiente.

Oggetto di questo articolo è il sistema organico PAIS per il monitoraggio elettronico permanente per la prevenzione degli incendi boschivi. Il sistema PAIS-INCENDI, insieme con il sistema GEI, per il controllo dell'inquinamento e con il sistema SPIGA, per il controllo e la gestione delle risorse agricole, costituisce l'attuale linea di sistemi e strumenti delle Officine Galileo nell'ambito della protezione dell'ambiente.

2. Il problema fuoco

Il problema degli incendi boschivi è complesso e coinvolge molti meccanismi, qui si possono fare solo alcune considerazioni relative ai fattori principali.

I materiali legnosi possono resistere fino a temperature di 150 gradi senza subire alcun danno ed inoltre la fase di combustione non può iniziare fino a quando l'acqua contenuta nella vegetazione non è stata estratta (essiccazione).

Poiché le condizioni metereologiche come ad esempio i periodi di siccità, le alte temperature, le forti insolazioni contribuendo ad essiccare il legname, facilitano lo svilupparsi di incendi, è molto importante il loro monitoraggio al fine di una previsione di pericolo incombente.

Il tipo di piante, resinose o no, ed il loro contenuto di sali minerali influenzano la propagazione dell'incendio. Le resine facilitano tale propagazione mentre i minerali combusti producono ceneri che ostacolano la penetrazione del calore della fiamma esterna e dell'ossigeno rallentando quindi l'incendio.

La velocità di propagazione del fronte di fuoco è influenzata dalla densità del materiale legnoso, dalla copertura del suolo (foglie secche, sottobosco etc.), dall'altezza e dalla continuità orizzontale e verticale della vegetazione.

Ulteriori parametri da tenere in conto per la valutazione del comportamento e dell'estendersi di un eventuale incendio boschivo sono le caratteristiche del vento e la geomorfologia. Il fronte del fuoco avanzerà più velocemente nella direzione del vento sia per la maggior ossigenazione come per il trasporto di parti infiammate. Una maggiore pendenza facilita l'avanzamento del fuoco in quanto l'aria calda salendo essicca più velocemente la parte soprastante l'incendio. L'orientamento dei versanti influenza l'umidità della vegetazione. In estate i versanti a sud sono i più rischiosi in quanto l'insolazione li essicca di più, mentre in inverno quelli esposti ai venti secchi del nord sono potenzialmente più soggetti a rischio di fuoco.

La dislocazione delle fasce tagliafuoco, delle risorse idriche e dei mezzi di intervento infine sono fattori di primaria importanza nella pianificazione delle misure anti incendio.

Riassumendo, i parametri da tenere sotto controllo per una esatta modellistica di previsione e prevenzione incendi sono:

PARAMETRI FISICI
- temperatura superficiale ed umidità del suolo
- evapotraspirazione
- fitopatie, greeness, biomassa

DATI AUSILIARI
- copertura vegetale
- tipologia, densità, altezza delle piante
- dati meteo

DATI SOCIOECONOMICI
- uso del suolo, vulnerabilità
- orografia, idrografia
- vie di accesso e comunicazione

Per quanto riguarda la detezione degli incendi boschivi occorre conoscere le fasi attraverso le quali essi si sviluppano.

Le Officine Galileo - Settore Ambiente e Territorio

Officine Galileo, società della Finanziaria Ernesto Breda (gruppo EFIM), fin dal 1870 opera nel campo della strumentazione di alta precisione per i piu svariati campi di applicazione, dalla meccanica alla difesa, dalla biomedica all'automazione industriale. È attualmente una azienda di primaria importanza nel campo della sistematica e della strumentazione elettronica ed a fianco dei settori della difesa, dello spazio e dell'automazione industriale, si è da tempo impegnata ed affermata anche in attività rivolte alla soluzione delle problematiche del controllo e della tutela dell'ambiente e delle risorse agricole e forestali.

In particolare l'azienda occupa una posizione leader nelle tecnologie della strumentazione per la visione infrarossa per il telerilevamento, avendo sviluppato sofisticati sensori e telecamere per l'osservazione e la registrazione continuativa ogni tempo di immagini infrarosse impiegabili sia di giorno che di notte, in condizioni operative ambientali assai gravose, quali quelle che si possono riscontrare in ambienti ostili, a bordo di velivoli per monitoraggio ambientale aereo o sulla sommità di una torre di avvistamento di incendi boschivi.

Nella prima fase, detta di essiccazione, si raggiungono temperature di 160-200 gradi con emissioni di forti quantità di vapore acqueo e fumo. Nella seconda fase, detta di combustione, il materiale inizia ad alterarsi emettendo gas che incendiandosi portano la temperatura a 300-400 gradi. La terza fase, detta di riduzione, vede la ossidazione dei residui carboniosi e si raggiungono temperature da 600 a 900 gradi.

Nella prima fase l'emissione di infrarossi è bassa ed inoltre può essere schermata dalla vegetazione stessa; sono invece detectabili nel visibile i fumi.

Nelle fasi successive viene prodotta molta radiazione infrarosso che, attraversando i fumi, consente di essere captata e di evidenziare quindi le regioni più attive ed i fronti di incendio non individuabili nel visibile a causa dei fumi. Per i suddetti motivi è importante estrarre le informazioni relative alla presenza di incendi elaborando non soltanto i dati all'infrarosso ma fornendo, mediante tecniche sofisticate di elaborazione di immagini tali dati con quelli provenienti da sensori nel visibile. Sensori all'infrarosso e sensori nel visibile forniscono informazioni complementari che consentono di avvistare precocemente ed affidabilmente gli incendi caratterizzandoli nella maniera più efficace.

3. Requisiti del sistema

Dalle osservazioni fatte al punto precedente risulta come i requisiti del sistema siano i seguenti:

— *valutazione del rischio di fuoco* basata su: acquisizione dei dati provenienti dai sensori infrarossi e visivi, dati relativi all'uso del suolo, andamento delle condizioni metereologiche e ambientali passate e presenti (acquisite da sensori meteo), dati storici su eventi già verificatisi;

— *rivelazione in tempi brevissimi* di focolai di incendio ed immediata distribuzione degli allarmi tramite la gestione dei collegamenti tra sensori ed unità di acquisizione ed un opportuno software;

— *individuazione del fronte del fuoco* e dei punti più attivi tramite il continuo monitoraggio dei fenomeni sotto controllo e la gestione della loro visualizzazione remota, allo scopo di indirizzare le risorse di spegnimento;

— *supporto alla pianificazione* dell'intervento mediante attivazione di: banche dati con casistiche eventi già occorsi; mappe delle risorse con tematismi sulla disponibilità di sorgenti idriche, vie di accesso, luoghi abitati etc.;

— *controllo dell'evoluzione dell'incendio* mediante simulazione previsionale, verifica in sito e supporto alla guida dei mezzi di spegnimento;

— *verifica della bontà dell'intervento* di spegnimento e controllo ai fini di prevenire nuove insorgenze dovute a focolai nascosti o non ben spenti.

4. Il sistema del rilevamento

4.1 Introduzione

Il sistema *PAIS-Incendi* è improntato ai più moderni criteri di progettazione e consente di affrontare in maniera differenziata e modulare le varie problematiche di sorveglianza boschiva.

La modularità e l'organizzazione gerarchica del sistema consentono di riaggregare i dati, a partire dagli elementi di base del sistema costituiti dalle Stazioni di Rilevamento a Terra (SRT), passando poi ad un Centro di Controllo e Gestione (CCG) ed, eventualmente, a centri sopraordinati a carattere regionale. Questo approccio consente di controllare tanto una semplice zona circoscritta, quanto più aree di interesse, fino a giungere ad una copertura completa del territorio regionale.

La possibilità di accedere ai dati resi disponibili dagli altri Sistemi Informativi Territoriali della Officine Galileo, GEI e SPIGA garantisce inoltre la completa integrazione di PAIS-Incendi nell'ambito di tutte le altre tematiche relative al controllo dell'ambiente e del territorio.

4.2 Architettura del sistema

Il sistema PAIS-Incendi è costituito da due unità funzionali: una rete di Stazioni di Rilevamento a Terra (SRT) ed un Centro di Controllo e Gestione (CCG) al quale afferiscono le varie SRT.

Ogni SRT comprende: un sensore infrarosso accoppiato ad una telecamera nel visibile, entrambi brandeggiabili, l'elettronica di preelaborazione dei segnali provenienti dai sensori ed i sistemi hard/software di generazione dei preallarmi e di gestione degli archivi parziali con tematismi della zona sotto controllo.

Il collegamento fra SRT e CCG prevede la possibilità di invio sia dei segnali provenienti dalla telecamera nel visibile o dai sensori all'infrarosso, che lo scambio di dati e comandi di tipo digitale per il controllo remoto dei sensori e per i dati di allarme.

Il CCG è composto da tre sotto unità:

— una consolle di supervisione dotata di monitor per la visualizzazione dei segnali video provenienti dalle varie SRT, di dispositivi per il controllo manuale del puntamento e dei parametri di ripresa e di una stazione videografica per la presentazione dei vari tematismi;

— un centro di elaborazione dati, in grado di gestire gli allarmi e fornire supporto alla modellistica di evoluzione ed all'intervento anti incendio;

— un sistema di comunicazione per: la distribuzione di allarmi ed informazioni ai mezzi operativi, la interconnessione del CCG alle varie SRT e la integrazione con i sistemi Informativi Territoriali dipendenti dal Ministero di coordinamento della Protezione Civile.

4.2.1 Stazioni di rilevamento a terra

Ogni Stazione di Rilevamento a Terra (SRT) può essere considerata come un modulo autonomo in grado di rilevare gli incendi generando preallarmi che vengono inviati al Centro Controllo e Gestione (CCG). Deve essere situata in opportune locazioni dipendenti dalla geomorfologia del territorio da monitorare, in modo tale da garantire la migliore copertura possibile dell'area di interesse.

Schematicamente una SRT può essere suddivisa nelle seguenti parti:

— sistema sensoriale;

— sistema di controllo sia del puntamento automatico/manuale dei sensori che delle comunicazioni con il CCG;

Il *sistema Sensoriale* comprende un sensore all'infrarosso in grado di rilevare la presenza di un incendio di pochi metri quadrati dalla distanza di alcuni km, ed una telecamera a tecnologia CCD nel visibile con controllo remoto del fattore di zoom. Ad essi si possono aggiungere in alcune o tutte le SRT i sensori di rilevamento delle condizioni metereologiche (forza e direzione del vento, temperatura ed umidità dell'aria etc.).

Il *sistema di controllo del puntamento* comprende gli apparati di controllo della movimentazione e di trasmissione/ricezione dei dati, bidirezionale, approvata dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni. Il sistema è dotato di un gruppo di alimentazione autonomo equipaggiato con batteria tampone.

Il controllo del puntamento dei sensori può essere attuato secondo due modalità:

— puntamento e movimentazione automatica dei sensori per un arco di 360 gradi

— puntamento manuale dei sensori (telecontrollato).

In entrambi i modi è possibile selezionare le immagini, nonché controllare il fattore di zoom, in modo tale da consentire un'ispezione diretta ed efficace da parte del personale addetto al fine di verificare ed eventualmente convalidare l'allarme elettronico perché, è ovvio, l'allarme operativo dovrà necessariamente partire da una responsabilità umana.

L'intero sistema dei sensori e dei controlli è alloggiato in strutture adeguate alla protezione della strumentazione dagli effetti del sole, del vento e degli altri agenti atmosferici, nonché atte a prevenire, ed in caso segnalare, eventuali azioni vandaliche o furti.

Il *sistema di generazione dei preallarmi* ha il compito di esaminare l'evoluzione comparata delle scene riprese dai sensori « fondendo » le informazioni provenienti dal visibile e dall'infrarosso e, nel caso sia necessario, di calcolare i parametri posizionali ed i codici di identificazione del settore in cui l'incendio si sta sviluppando, e mandare i segnali di allarme ai centri preposti. Ogni SRT possiede la capacità di calcolo necessaria a questo scopo e quindi è di per sé una stazione autonoma che può funzionare singolarmente od essere collegata in sistema ad altre SRT. Opzionalmente, ma utile nei casi di singola SRT, queste informazioni elaborate dal sistema di calcolo possono essere visualizzate tramite un terminale alfanumerico ed un monitor TV.

4.2.2 Centro di Controllo e Gestione

Il CCG si occupa della integrazione delle informazioni provenienti dalle varie SRT posizionate nei punti chiave della zona da controllare. Gestisce i preallarmi provenienti dalle SRT e fornisce un adeguato supporto informativo e di comunicazione con i vari enti esterni interessati al controllo ed alla gestione dell'eventuale incendio.

Per effettuare le suddette funzioni il CCG sfrutta le seguenti unità fondamentali:
— unità di elaborazione dei dati di preallarme;
— unità di supervisione ed interrogazione;
— unità di collegamento con l'esterno.

L'*unità di elaborazione dei dati di preallarme* è costituita da un computer in grado di gestire le varie procedure operative di intervento in caso di incendio e di gestire le informazioni topografiche, tematiche, statistiche ed altri dati di interesse.

Vengono individuati i settori coinvolti e viene presentata sul videografico la topografia della zona in questione con le vie di accesso, i centri di approvvigionamento idrico, zone pericolose etc. È possibile simulare, in base ai dati attuali relativi alla vegetazione ed alle condizioni climatiche, nonché in base a dati storici di eventi similari già avvenuti ed a quelli provenienti in tempo reale dai sensori infrarosso e visibile in campo, l'andamento e l'evoluzione dell'incendio ed essere quindi pronti a contrastrarlo più efficacemente.

L'*unità di supervisione* ha lo scopo di facilitare la presentazione della situazione attuale e dei dati disponibili. Si compone di una consolle in cui sono adeguatamente contenuti i monitors che visualizzano le scene trasmesse dai sensori delle SRT ed il terminale alfanumerico dell'unità di elaborazione e quello del sistema videografico. Tramite comandi si può modificare la sequenza di presentazione delle immagini come pure ingrandire e traslare a piacimento la cartina tematica mostrata dal videografico.

L'*unità di collegamento con l'esterno* ha lo scopo di rendere rapide ed efficaci le comunicazioni e si basa sull'uso della telefonia nazionale, del telefax e di ponti radio per assicurare i collegamenti con sistemi analoghi o comunque con sistemi Informativi Territoriali dipendenti dal Ministero della Protezione Civile-Centro Aereo Unificato ed altri.

4.2.3 La sensoristica

La Officine Galileo ha sviluppato due tipi di sensori infrarosso di caratteristiche diverse per diversi tagli sistematistici.

Il primo ha caratteristiche simili a quello sperimentato e collaudato dal Ministero Agricoltura e Foreste, operante nella banda spettrale 3-5 micron e quindi particolarmente sensibile a superfici con temperatura superiore a 500 gradi centigrafi. Tale sensore non forma una « immagine » quindi non consente l'osservazione « termica » della zona. L'allarme elettronico automatico è lanciato quando nel campo di vista istantaneo del sensore si presenta una zona sufficientemente ampia (alcuni mq) con temperatura superiore a 500-600 gradi, è cioè un funzionamento a soglia. Il secondo, con prestazioni superiori al precedente, impiega un sensore con caratteristiche più avanzate, operante nella banda 8-12 micron e quindi già sensibile a temperatura ambiente. Inoltre esso è in grado di fornire *un'immagine dinamica* della scena osservata ad altissima risoluzione, compatibile con lo standard CCIR della telecamera CCD nel visivo.

Con questo è possibile effettuare l'allarme automatico analizzando l'evoluzione della immagine e rivelando minime variazioni di temperatura, prima ancora dello sviluppo di fiamme alte garantendo la massima precocità di avvistamento. Il sensore consente inoltre l'osservazione anche notturna del territorio e l'individuazione del fronte di focolai nascosti anche attraverso fumi di una certa consistenza.

Il sensore accetta segnali digitali di controllo come:
— sensore acceso/spento;
— raffreddamento acceso/spento;
— cambiamento campo di vista (largo/stretto);
— variazione del contrasto;
— definizione dei livelli di quantizzazione (potenza di 2);
— inversione di polarità del segnale in uscita.

Da notare che la possibilità di controllare il campo di vista consente di focalizzare zone particolari sospette migliorando così le prestazioni e la rapidità di detezione.

Il *sensore nel visibile* utilizza una telecamera CCD dotata di zoom motorizzato con controllo automatico dell'iride. Tale sensore operando nel visibile consente l'individuazione automatica di fumi consentendo una precoce segnalazione di preallarme. La immagine rilevata è di 512 × 512 pixel come quella del sensore infrarosso e quindi facilmente sovrapponibile.

Le immagini nell'infrarosso e nel visibile possono essere inviate, per esempio con la tecnologia del Videolento, al CCG per consentire all'operatore preallarmato automaticamente di avere una conferma definitiva, direttamente a vista della presenza dell'incendio e quindi far scattare l'allarme generale.

La possibilità di poter variare il loro campo visivo consente all'operatore di indagare meglio nel dettaglio la zona preallarmata e quindi riduce consistentemente la possibilità che si verifichino falsi allarmi.

4.3 La modellistica

La possibilità di intervenire efficacemente contro un incendio boschivo, una volta rivelato precocemente, dipende fortemente dalla capacità di simulare e prevedere quella che sarà l'evoluzione dello stesso onde prevenire i pericoli e ottimizzare l'uso delle risorse per lo spegnimento.

Tale capacità si basa necessariamente sul possesso dei dati, sulla precisa ed aggiornata conoscenza del territorio e su una adeguata modellistica. La modellistica utilizzata dal sistema PAIS-Incendi è costituita da tre tipi di modelli:
— Modellistica di rischio;
— Modellistica di evoluzione;
— Modellistica di intervento.

La *modellistica di rischio* tiene conto di due tipologie fondamentali di fattori: quelli legati all'uso del suolo ed alla sua morfologia e quelli legati alle condizioni climatiche attuali e storiche della zona. Il primo tipo di fattori può essere tenuto in considerazione mediante l'esecuzione di campagne di rilevamento e a generazione di carte tematiche di uso, altimetriche e delle risorse disponibili, magari con l'ausilio del telerilevamento da piattaforme aeree.

Tramite i modelli si perviene alla zonalizzazione del rischio che consente la definizione delle zone a più alto pericolo e a più elevata danneggiabilità così da meglio pianificare e gestire le risorse di spegnimento e ripristino.

Modellistica di evoluzione. Da tempo sono disponibili studi e modelli in grado di simulare l'evoluzione del fronte di un incendio a partire dalla conoscenza del tipo di materiale legnoso, della densità vegetativa, dell'altezza media degli alberi, della velocità e direzione del vento, della morfologia del territorio, delle condizioni atmosferiche e metereologiche. Il modello sviluppato dalla OFFICINE GALILEO consente, a partire dalla conoscenza dei predetti parametri, di dare una stima dell'avanzamento del fronte di incendio negli istanti successivi a quello iniziale.

La presenza di linee tagliafuoco o di strade o di fiumi, che sono fattori ritardanti, viene tenuta in debita considerazione. Tutti i parametri noti e stimati sono disponibili nelle basi dati del CCG che può, ove necessario, accedere alle informazioni rese disponibili dai Sistemi Informativi Territoriali GEI-SPIGA.

Modellistica di intervento. Lo spegnimento di un incendio boschivo, si basa su di un insieme di operazioni durante le quali i mezzi e le risorse disponibili devono essere impiegate razionalmente, tenendo conto delle caratteristiche dell'incendio, del tipo e distribuzione della vegetazione ed anche criteri relativi alla economicità dell'intervento stesso.

Con il sistema PAIS si possono valutare in tempo reale le grandezze che caratterizzano l'incendio (intensità e velocità di propagazione), si può stimare la capacità di affrontare efficacemente un incendio esibita dalle forze di spegnimento disponibili (qualità, quantità e prestazioni). Si può valutare il corretto bilanciamento delle risorse alle reali esigenze sui vari fronti al fine di ottenere il massimo dei risultati dai mezzi operativi.

Il CCG del sistema PAIS-Incendi è in grado di supportare il coordinatore in tutte le decisioni consentendogli, non solo di simulare l'effetto sull'evoluzione del fronte del fuoco delle varie possibili azioni di intervento, ma anche una conoscenza precisa ed aggiornata della dislocazione delle varie forze nei vari punti e del tipo di dotazione, di raggio di azione e di capacità di intervento da esse espletabili.

Il sistema di modellistica di intervento, consente di esaminare più situazioni e scenari operativi, in modo tale da giungere rapidamente, sotto il controllo del coordinatore, al più efficiente bilanciamento possibile tra: mezzi disponibili, tempi di intervento operativo, pericolosità e valore delle zone interessate ed economicità complessiva di intervento. ■

MONTAGNA 2000

Prime elaborazioni dell'Istituto Nazionale di Sociologia Rurale

Il presidente del Comitato di consulenza per i problemi della montagna istituito presso la Presidenza del Consiglio, Prof. Corrado Barberis, ha consegnato all'On. Giulio Andreotti — nel corso di un colloquio a cui hanno partecipato anche il presidente dell'Uncem dott. Edoardo Martinengo e il vice presidente della stessa Uncem On. Ferdinando Facchiano — ministro dei Beni Culturali — alcune prime elaborazioni del rapporto « *Montagna 2000* » in corso di allestimento da parte dell'Istituto Nazionale di Sociologia Rurale. Per quanto riguarda gli aspetti demografici gli studi curati da Valerio Merlo e Rita Zaccherini fanno emergere che — per la prima volta dopo decenni — i territori d'alta quota conoscono un sia pur lieve aumento di popolazione: dagli 8.709.000 abitanti del censimento 1981 agli 8.783.000 del 1.1.1989 (tab.1).

Fatto ancora più significativo questo aumento interessa anche i comuni appartenenti alla ruralità storica: ossia a quei comuni che l'Istat ebbe ad individuare rurali, con riferimento al censimento 1951 perché sostanzialmente sottosviluppati.

Tale non sfavorevole andamento è peraltro la somma algebrica di situazioni profondamente differenziate (tab. 2). Infatti

— mentre il centro nord mantiene a stento la sua popolazione, il lieve incremento complessivo è interamente attribuibile alle regioni meridionali e insulari. Inoltre

— mentre nel centro nord il saldo naturale è sensibilmente passivo, perché i morti superano i nati ma si ha invece un saldo migratorio positivo, probabilmente dovuto al ritorno di molti emigrati, il contrario succede nel sud e nelle isole. Qui ad un saldo migratorio che stenta a raggiungere la parità si contrappone un saldo naturale discretamente positivo.

Tab. 1 - Popolazione residente nei comuni interamente classificati montani al Censimento 1981 e al primo gennaio 1989

	Comuni n.	1981	1.1.1989	Differenza	Variazione %
ITALIA					
Totale	3.513	8.708.713	8.783.424	74.711	0,86
Capoluoghi	9	454.939	461.814	6.875	1,51
Altri urbani	325	1.480.640	1.490.818	10.178	0,69
Rurali	3.179	6.773.134	6.830.792	57.658	0,85
NORD					
Totale	1.912	3.825.796	3.819.154	-6.642	-0,17
Capoluoghi	4	263.740	260.842	-2.898	-1,10
Altri urbani	298	1.175.083	1.174.635	- 448	-0,04
Rurali	1.610	2.386.973	2.383.677	-3.296	-0,14
CENTRO					
Totale	444	1.477.177	1.485.337	8.160	0,55
Capoluoghi	1	43.079	44.385	1.306	3,03
Altri urbani	7	103.844	106.093	2.249	2,17
Rurali	436	1.330.254	1.334.859	4.605	0,35
SUD-ISOLE					
Totale	1.157	3.405.740	3.478.933	73.193	2,15
Capoluoghi	4	148.120	156.587	8.467	5,72
Altri urbani	20	201.713	210.090	8.377	4,15
Rurali	1.133	3.055.907	3.112.256	56.349	1,84

N.B. alla data del 1.1.1989 i comuni sono 3.517, di cui 3.183 rurali, a seguito di nuove costituzioni.

Fonte: Insor da Istat, a cura di Valerio Merlo e Rita Zaccherini.

Complessivamente (tab. 3) i Comuni montani presentano, nei confronti dell'intera Italia

— un eguale tasso di natalità (10,2 per mille);

— un tasso di mortalità sensibilmente superiore (10,8 per mille contro 9,5 per mille);

— un tasso migratorio alquanto più favorevole (1,72 contro 1,60).

Si evince da queste cifre che l'invecchiamento della popolazione montana, originato dall'esodo, è a sua volta all'origine di una forte mortalità. Ma il fatto che una popolazione così più anziana, e dunque più esposta al rischio di morte, mantenga una propensione alla prolificità non certo inferiore alla media nazionale dimostra come, tra la popolazione in età feconda, i figli siano ancora un bene apprezzabile e probabilmente correlato ad una non esaurita carica di speranza.

Per quanto riguarda poi il tasso migratorio è da sottolineare

— il suo andamento favorevole (+0,47 per mille) nei nove capoluoghi montani (Sondrio, Bolzano, Trento, Belluno, Rieti, Potenza, Isernia, Enna, Nuoro). Esso è in netto contrasto con il saldo nettamente negativo (-3,02 per mille) presentato dal complesso dei capoluoghi italiani: segno che le piccole città di montagna hanno an-

Tab. 2 — Movimento demografico dei comuni interamente classificati montani fra il primo gennaio 1982 e il primo gennaio 1989

	Comuni n.	Nati	Morti	Saldo naturale	Immigrati	Emigrati	Saldo migratorio	Saldo demografico
ITALIA								
Totale	3.513	635.480	663.889	-28.409	1.424.599	1.318.789	105.810	77.401
Capoluoghi	9	32.101	26.490	5.611	61.876	60.352	1.524	7.135
Altri urbani	325	94.828	108.990	-14.162	279.137	254.339	24.798	10.636
Rurali	3.179	508.551	528.409	-19.858	1.083.586	1.004.098	79.488	59.630
NORD								
Totale	1.912	238.548	309.736	-71.188	681.325	613.594	67.731	-3.457
Capoluoghi	4	15.163	16.434	- 1.271	33.441	34.868	- 1.427	-2.698
Altri urbani	298	71.445	89.717	-18.272	232.555	214.093	18.462	190
Rurali	1.610	151.940	203.585	-51.645	415.329	364.633	50.696	- 949
CENTRO								
Totale	444	93.448	122.288	-28.840	218.664	180.310	38.354	9.514
Capoluoghi	1	2.909	2.710	199	5.897	4.763	1.134	1.333
Altri urbani	7	6.332	7.755	- 1.423	14.549	10.867	3.682	2.259
Rurali	436	84.207	111.823	-27.616	198.218	164.680	33.538	5.922
SUD-ISOLE								
Totale	1.157	303.484	231.865	71.619	524.610	524.885	- 275	71.344
Capoluoghi	4	14.029	7.346	6.683	22.538	20.721	1.817	8.500
Altri urbani	20	17.051	11.518	5.533	32.033	29.379	2.654	8.187
Rurali	1.133	272.404	213.001	59.403	470.039	474.785	- 4.746	54.657

N.B. alla data del 1.1.1989 i comuni sono 3.517, di cui 3.183 rurali, a seguito di nuove costituzioni.
Fonte: Insor da Istat, a cura di Valerio Merlo e Rita Zaccherini.

Tab. 3 — Movimento demografico nei comuni interamente montani di vario tipo nel periodo 1982-89 (per mille).

	Tasso natalità	Tasso mortalità	Tasso naturale	Tasso migratorio	Tasso demografico
			MONTAGNA		
ITALIA					
Totale	10,3	10,8	—0,46	+1,72	+1,26
Capoluoghi	10,0	8,2	+1,74	+0,47	+2,22
Altri urbani	9,1	10,5	—1,36	+2,38	+1,02
Rurali	10,6	11,1	—0,42	+1,67	+1,25
NORD					
Totale	8,9	11,5	—2,66	+2,53	—0,12
Capoluoghi	8,2	8,9	—0,69	—0,77	—1,47
Altri urbani	8,7	10,9	—2,22	+2,24	+0,02
Rurali	9,1	12,2	—3,09	+3,03	—0,05
CENTRO					
Totale	9,0	11,8	—2,78	+3,69	+0,91
Capoluoghi	9,5	8,8	+0,65	+3,70	+4,35
Altri urbani	8,6	10,5	—1,93	+5,01	+3,07
Rurali	9,1	12,0	—2,96	+3,59	+0,63
SUD-ISOLE					
Totale	12,5	9,6	+2,97	—0,01	+2,96
Capoluoghi	13,1	6,8	+6,26	+1,70	+7,97
Altri urbani	11,8	8,0	+3,83	+1,84	+5,68
Rurali	12,6	9,8	+2,75	—0,22	+2,53
			TUTTI I COMUNI		
ITALIA					
Totale	10,3	9,5	+0,83	+1,60	+2,42
Capoluoghi	9,0	9,6	—0,58	—3,04	—3,61
Altri urbani	10,0	9,1	+0,89	+2,15	+3,04
Rurali	11,3	9,6	+1,70	+4,35	+6,05

Fonte: Insor da Istat, a cura di Valerio Merlo e Rita Zaccherini.

cora una valenza attrattiva o quanto meno non repulsiva come invece accade nelle altre grandi città;
— il suo andamento moderatamente favorevole (+ 1,67 per mille) nei comuni della cosiddetta ruralità storica. Tale andamento rimane però altamente al di sotto di quello (+ 4,37 per mille) registrato nel complesso dei comuni rurali italiani che hanno in questi anni accolto i profughi dalle grandi città.

A sintesi di tutte queste vicende i 3.513 comuni interamente classificati montani si distribuiscono (tab. 4) nella seguente maniera:
1) 624 presentano positivi sia il saldo naturale che il saldo migratorio;
2) 554 presentano un saldo naturale positivo ma un saldo migratorio negativo. Con l'eccezione della Lombardia e del Trentino Alto-Adige questi comuni appartengono soprattutto all'area meridionale;
3) 1.289 presentano un saldo naturale negativo ma un saldo migratorio positivo. La montagna settentrionale spicca per situazioni di questo genere;
4) 1.046, infine, presentano negativo sia il saldo naturale che il migratorio.

Questa disaggregazione conferma l'estrema varietà della situazione demografica nei territori montani. Aree che nel periodo 1951-71 riuscivano — nonostante l'esodo — ad avere un saldo naturale positivo perché l'invecchiamento della popolazione non aveva ancora spinto in alto l'esposizione al rischio di morte, conoscono un alto tasso di mortalità oggi che la bilancia migratoria si presenta sotto aspetti più favorevoli. Influisce naturalmente in tutte queste statistiche il forte, generale declino della natalità italiana: che, come si è visto non è assolutamente imputabile all'ambiente montano.

In questa situazione - ha detto il Prof. Corrado Barberis - sarebbe davvero grave se lo Stato italiano — sopprimendo scuole, preture ed altri servizi pubblici nei territori montani — compromettesse un equilibrio che le naturali forze della società e del mercato vanno faticosamente ricostituendo, dopo la grande ondata dell'esodo, sui territori di alta quota.



Da sinistra: il Prof. Barberis, il Ministro Facchiano, Vice presidente dell'UNCEM, e il dr Martinengo, Presidente dell'UNCEM, ricevuti dal Presidente del Consiglio dei Ministri on. Andreotti

Tab. 4 — Movimento demografico nei comuni di vario tipo (1982-89).

	I	II	III	IV	TOTALE
Piemonte	15	4	287	198	504
Valle d'Aosta	12	—	47	14	73
Lombardia	132	85	169	144	530
Trentino Alto Adige	87	87	92	73	339
Veneto	9	7	56	48	120
Friuli Venezia Giulia	1	1	43	39	84
Liguria	1	—	132	34	167
Emilia Romagna	—	—	66	29	95
Toscana	—	1	80	33	114
Umbria	3	1	40	17	61
Marche	13	3	27	53	96
Lazio	49	6	69	49	173
Abruzzi	23	19	74	77	193
Molise	20	7	33	51	111
Campagnia	76	71	17	32	196
Puglia	4	5	3	13	25
Basilicata	28	47	4	27	106
Calabria	68	110	8	30	216
Sicilia	23	29	18	32	102
Sardegna	60	71	24	53	208
ITALIA	624	554	1.289	1.046	3.513

N.B. Nella prima fascia è positivo sia il saldo naturale che il saldo migratorio. Nella seconda è positivo il saldo naturale, negativo il migratorio. Nella terza è negativo il saldo naturale, positivo il migratorio. Nella quarta entrambi i saldi sono negativi.

Fonte: Insor da Istat, a cura di Valerio Merlo e Rita Zaccherini.

COMUNI DISSESTATI

Direttive del Ministero dell'Interno

La G.U. del 6 aprile ha reso noto il decreto 19/3/1990 del Ministero dell'Interno, regolante le modalità relative alla gestione finanziaria degli Enti locali che hanno deliberato il piano di risanamento di cui all'art. 25 del D.L. n. 66/89, convertito nella legge n. 144/89 sulla finanza locale.
Ne pubblichiamo il testo.

MINISTERO DELL'INTERNO

DECRETO 19 marzo 1990

IL MINISTRO DELL'INTERNO

Visto il verbale in data odierna della commissione di ricerca per la finanza locale, abilitata, per effetti dell'art. 25 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 1989, n. 144, a formulare proposte per l'approvazione dei piani di risanamento dei comuni dissestati, dal quale risulta l'urgenza di emanare norme interpretative per il comportamento da tenere dai comuni stessi nelle more dell'adozione dei provvedimenti ministeriali di approvazione, specie per quanto attiene al riferimento da prendere per la gestione provvisoria in generale e per le spese previste da legge in particolare, talune di rilevante importo;

Visto il predetto art. 25 che al comma 10 dispone che fino all'emanazione dei decreti di approvazione dei piani di risanamento deliberati a norma dello stesso articolo sono sospesi i termini per la deliberazione dei bilanci e che nelle more possono essere disposti solo impegni per le spese espressamente previste dalla legge;

Valutata la proposta di emanazione delle norme interpretative del decreto ministeriale, da ritenersi legittima per effetto dell'affidamento della competenza approvativa dei piani a questo Ministero;

Visto l'art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 421, il quale fissa il principio generale della gestione provvisoria sulla base delle risultanze di previsione definitive dell'ultimo bilancio approvato, con l'esplicita eccezione delle spese tassativamente regolate dalla legge;

Considerato che detto principio risolve la questione della gestione provvisoria dei bilanci dei comuni dissestati, anche per tutte le spese che non avevano affatto stanziamenti nell'ultimo bilancio approvato o ne avevano con dotazioni insufficienti;

Decreta:

Art. 1.

I comuni che hanno deliberato il piano di risanamento di cui all'art. 25 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 1989, n. 144, con l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, debbono attendere l'approvazione ministeriale prima di deliberare il bilancio di previsione per lo stesso esercizio e per gli esercizi successivi, nonché i conti consuntivi degli stessi esercizi.

Art. 2.

Nelle more dell'approvazione ministeriale, la gestione degli impegni deve essere condotta, a norma dell'art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 421, con riferimento agli stanziamenti definitivamente previsti per l'ultimo bilancio approvato, senza limite temporale.

Art. 3.

Per le spese regolate dalla legge, nei casi in cui nell'ultimo bilancio approvato manchino del tutto gli stanziamenti ovvero gli stessi siano previsti per importi insufficienti, i consigli comunali ovvero le giunte municipali, con i poteri dei consigli, individuano con deliberazione le spese da finanziare, con i capitoli relativi, motivano con ogni dettaglio le ragioni per le quali mancano o sono insufficienti gli stanziamenti nell'ultimo bilancio approvato e determinano le fonti di finanziamento. Sulla base di tali deliberazioni possono essere assunti gli impegni corrispondenti. Le deliberazioni, da sottoporre all'esame dei Co.Re.Co., devono essere notificate ai tesorieri.

Roma, 19 marzo 1990

Il Ministro: Gava

MUTUI PER I MAGGIORI ONERI DELLE INDENNITÀ DI ESPROPRIO

La Cassa dd.pp. fissa le procedure per Comuni e Province

La Cassa Depositi e Prestiti ha diramato la circolare 4/4/90 n. 1174 (G.U. n. 83 del 9/4/90), con la quale vengono fornite istruzioni per l'accesso ai mutui di cui alla legge n. 458/88 (Concorso dello Stato nella spesa degli Enti locali in relazione ai pregressi maggiori oneri delle indennità di esproprio) come modificata dalla legge n. 38/90 sulla finanza locale.

I soggetti destinatari sono i Comuni e le Province.

Il termine ultimo per la presentazione delle nuove domande è stato fissato entro i 120 giorni a far data dal 9 aprile 1990.

Sono ammesse ai benefici previsti dalle normative richiamate tutte le richieste riguardanti l'attuazione delle opere pubbliche per le quali sia stata compiuta l'occupazione d'urgenza, ovvero siano state previste indennità di esproprio nel quadro economico del progetto approvato.

DIRETTIVE SUI MUTUI 1990

La circolare della Cassa Depositi e Prestiti

La Cassa Depositi e Prestiti ha diramato lo scorso aprile una circolare (G.U. n. 78 del 3/4/1990) datata 27 marzo e recante il n. 1173, che integra le disposizioni della circolare 15/6/1988, n. 1164 dello stesso Istituto.

Ne pubblichiamo il testo integrale ad utilità dei lettori.

Rileviamo che la circolare in esame non affronta taluni aspetti di specifico interesse per le Comunità montane (ammissibilità delle richieste di mutuo per opere viarie intercomunali, progetti di informatizzazione, etc.) per i quali sussistono incertezze e per cui occorrerà in ogni caso un chiarimento con l'UNCEM.

L'attività della Cassa depositi e prestiti, nei primi mesi di quest'anno, risulterà condizionata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri. Perciò, premessa indispensabile, prima di entrare nel merito delle nuove norme e dei conseguenti correttivi procedurali, è l'esposizione della direttiva stessa e delle disposizioni attuative.

1. - Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri

La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 gennaio 1990, ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla gestione del bilancio dello Stato e degli enti del settore pubblico allargato per il 1990, nell'ambito delle misure decise per il contenimento delle spese stabilisce che la Cassa depositi e prestiti e gli istituti di previdenza debbano regolare gli atti e le procedure concernenti i mutui in modo da ridurre, nel primo semestre dell'anno, l'incidenza delle concessioni e delle erogazioni.

Per dare attuazione alla direttiva il consiglio di amministrazione della Cassa ha stabilito che le risposte negative, le adesioni, le relazioni e le erogazioni non potranno essere disposte prima che siano trascorsi quarantacinque giorni dalla data di protocollo dell'ultima nota idonea al provvedimento relativo, onde ripartire in via generale l'impatto della direttiva senza alterare le ordinarie procedure.

Questo limite per permettere comunque il perfezionamento della documentazione, non si applica alla corrispondenza interlocutoria o istruttoria. Sono esclusi, sempre purché non si superino i limiti stabiliti dalla direttiva, anche i provvedimenti relativi alle opere previste dalle norme speciali nelle città sedi dei campionati mondiali di calcio 1990; i provvedimenti per il risanamento delle unità sanitarie locali (decreto-legge n. 382/1989); i provvedimenti per il risanamento trasporti (legge n. 18/1987).

In conclusione, l'attività della Cassa in conseguenza della direttiva non presenta particolari novità ma solo un allentamento dell'istruttoria sino al 30 giugno p.v.

2. - Disponibiltà finanziarie della Cassa depositi e prestiti

Indipendentemente dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri la Cassa depositi e prestiti ha comunicato al C.I.P.E., come disponibilità finanziaria, la stessa cifra dello scorso anno. Pertanto per il 1990 metterà a disposizione di ogni singolo ente:

L. 300.000.000 per i comuni fino a 2.000 abitanti;

L. 500.000.000 per i comuni da 2.001 abitanti a 5.000 abitanti;

L. 100.000 per abitante per i comuni sopra i 5.000 abitanti;

L. 20.000 per abitante per le province;

L. 15.000 per abitante per le Comunità montane;

per i Consorzi, per le Aziende e le S.p.A. si farà riferimento alle disponibilità degli enti partecipanti (per le precisazioni procedurali si rimanda al punto specifico).

3. - Priorità negli investimenti

La delibera C.I.P.E. che, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 155/1989, deve stabilire le priorità negli investimenti degli enti locali, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 17 del 22 gennaio 1990.

Essa è sostanzialmente invariata rispetto allo scorso anno con l'unica eccezione concernente le spese manutentive le quali, mentre prima facevano parte del primo gruppo, oggi potranno ottenere il concorso statale relativo al gruppo cui appartiene l'opera stessa. Cioè ad es.: le opere manutentive degli acquedotti godranno della contribuzione massima, diversamente da quelle degli impianti sportivi, appartenenti al secondo gruppo, o da interventi sugli uffici locali, previsti nella terza fascia.

Il concorso dello Stato da applicare alle priorità ai sensi del terzo coma dell'art. 12 del decreto-legge n. 415/1989 convertito dalla legge n. 38/1990 è rimasto invariato, cioè una contribuzione calcolata su di un piano di ammortamento al saggio del 7% (primo gruppo); 6% (secondo gruppo); 5% (terzo gruppo).

4. - Piano finanziario

La rilevanza dell'innovazione, come elemento propedeutico ad ogni tipo di investimento, fa ritenere necessaria una disamina particolare dei piani finanziari.

Per valutare la validità dei piani finanziari come strumenti che permettono di conoscere la reale situazione economico-finanziaria dell'ente, si ritiene necessario ripercorrere l'iter delle varie normative succedutesi nel tempo.

a) *Generalità.*

Partiamo dall'art. 13, comma 3, della legge n. 131/1983 (successiva-

mente modificato dall'art. 9, comma 5, della legge n. 440/1987). Con questa legge si impone agli enti locali di approvare un progetto di investimento nella sua interezza, indipendentemente dal fatto che la sua realizzazione per motivi tecnici o finanziari, venga effettuata per lotti o stralci. In tal modo l'organo consiliare viene a conoscenza dell'intero costo dell'opera e non soltanto di quello del primo intervento. La stessa legge poi, per evitare perizie che stravolgessero le originarie previsioni, ha vietato l'approvazione di perizie suppletive che, nel complesso, superassero del 30% l'importo originariamente previsto per i lavori a base d'asta e/o in economia, forniture ecc. La dichiarata illegittimità delle delibere adottate in difformità, anche se avessero riportato il visto dell'organo regionale di controllo, rende rilevabile il vizio in qualsiasi stadio del procedimento.

Dal punto di vista dell'impatto finanziario sui bilanci dell'ente locale la quantificazione dell'effettivo costo dell'opera pubblica, e la valutazione del limite di indebitamento di cui all'art. 1 della legge n. 43/1978, (che si presenta, però, come limite teorico perché fa riferimento alle grandezze finanziarie iscritte in bilancio, indipendentemente dalla loro effettiva possibilità di acquisizione), non sono esaustive del complesso problema della corrispondenza tra fabbisogni e risorse finanziarie.

Da qui l'art. 4 della legge n. 155/1989, che ha introdotto per gli investimenti degli enti locali « *il piano finanziario* ».

Questo è l'equivalente finanziario del « *quadro economico* » di un progetto; in quest'ultimo, il costo complessivo dell'opera è suddiviso nei suoi elementi costitutivi: nel « *piano* » l'impatto complessivo dell'esecuzione dell'opera sul bilancio dell'ente viene suddiviso nelle sue componenti della spesa: « *in conto capitale* » e « *corrente* » valutandone la sopportabilità in relazione alle risorse disponibili, con previsione della copertura relativa.

b) *Valutazione dei costi.*

In altre parole, preso atto del costo dell'investimento che si vuole effettuare, quale risulta dal quadro economico del progetto, si determina sia l'ammontare della rata di ammortamento, se si ricorre al mutuo, sia le spese che dovranno essere sopportate, una volta completata l'opera, per la gestione della stessa (personale, forza motrice, centrale termica ecc.).

Sulla base di queste grandezze si dovranno reperire in bilancio le corrispondenti disponibilità. Così il Consiglio dell'ente ha contezza del complesso dei costi da sopportare e, in caso positivo, può approvare il progetto e l'esecuzione dell'opera.

c) *Presupposto di legittimità.*

Per evitare che il piano finanziario venisse ridotto ad un mero documento cartolare privo di efficacia pratica, il legislatore ha posto una serie di accorgimenti che ne fanno, invece, un documento prezioso e vincolante. Innanzi tutto, l'approvazione del piano è presupposto di legittimità per tutti gli atti relativi all'intervento: delibera di approvazione del progetto, delibera di assunzione del mutuo, bandi di gara ecc., il che significa che, « *temporalmente* », la delibera consiliare relativa al piano finanziario deve precedere le altre. Tale situazione non può certamente essere sanata « *a posteriori* » con successiva deliberazione proprio per la chiara indicazione di « *presupposto* ».

D'altra parte è proprio la finalità conoscitiva del piano che rende possibile la scelta: infatti non avrebbe avuto senso, secondo la nuova logica, approvare un progetto indipendentemente dalla valutazione dell'impatto finanziario.

d) *Copertura della spesa.*

Secondo elemento: il piano finanziario, una volta quantificati i costi, deve indicare « *le effettive risorse* » con le quali verrà fatto fronte ad essi e, conseguentemente, « *dimostrare l'effettiva possibilità di pagamento* » sia delle rate di ammortamento che delle spese di gestione.

La formulazione della legge è estremamente chiara con la duplice aggettivazione « *effettiva* »; le risorse indicate nel piano devono essere presenti e spendibili nel momento in

Trasporto alunni: trattamento IVA

Fino al 1/3/90 data del nuovo decreto fiscale 40/90, che ha reiterato il DLD 414/89, i trasporti urbani di persone erano esenti a condizione che non fossero effettuati dal vettore in dipendenza di contratti di appalto (RM 650613 del 21/11/88) e che il loro carattere pubblico fosse riconosciuto dall'atto di concessione (RM 500935 del 14/12/75).

Il Ministro con RM 360818 dell'8/10/79 aveva poi chiarito che l'esenzione spettava al contratto di trasporto e non ai corrispettivi dovuti dal concedente in dipendenza del contratto di appalto del servizio, che restavano soggetti ad aliquota ordinaria.

L'art. 3 comma 5 del nuovo decreto legge, con interpretazione autentica chiarisce che l'esenzione spetta anche al trasporto effettuato dal vettore in dipendenza di contratti stipulati con soggetti diversi dal viaggiatore. Viene perciò a cadere la limitazione introdotta dalla RM del 1988 sopra citata, mentre nulla è innovato in ordine all'obbligo della pubblicità del servizio e alla distinzione fra prestazioni dipendenti da contratto di trasporto e prestazioni dipendenti da contratto di appalto, ma queste ultime (quando il trasporto è pubblico) vengono fatte rientrare nell'area di esenzione. Tale conclusione non può essere messa in dubbio ove si consideri che i corrispettivi dipendenti da contratti stipulati con soggetti diversi dal viaggiatore sono quelli dovuti dal Comune al Vettore.

Quindi è possibile concludere sinteticamente che essendo comunque esenti i corrispettivi dipendenti da trasporto, da appalto o concessione, agli effetti dell'onere fiscale, è ora indifferente la procedura di pagamento dei corrispettivi dovuti dagli utenti e dal Comune a favore del vettore.

È opportuno comunque far presente che qualora il servizio di trasporto sia gestito direttamente in regime di appalto il corrispettivo deve essere pagato dal viaggiatore al Comune che provvederà ad annotarlo a libro corrispettivi, mentre se il servizio è gestito in regime di concessione il corrispettivo deve essere pagato dal viaggiatore al vettore e un eventuale intervento del Comune per operazioni di riscossione è fuori campo IVA (art. 2 lett. a DPR 633) avendo tali operazioni ad oggetto semplici cessioni di denaro non relative a prestazione di servizi resi dal Comune.

Tale circostanza sarà opportuno emerga chiara dalla deliberazione Comunale così come è opportuno che negli atti deliberativi Comunali compaia il riconoscimento del carattere pubblico del trasporto così come richiesto dalla RM 500935 sopra citata.

F.N.

Voli turistici in montagna: avviata la discussione della proposta di legge Portatadino

La Commissione Trasporti della Camera, nella seduta del 14 marzo, ha avviato la discussione di una proposta di legge — presentata dall'on. Costante Portatadino con l'adesione di altri 27 deputati — mirante a disciplinare il volo turistico nelle zone di montagna, salvaguardando gli ambienti di alta quota dall'invasione indiscriminata da parte di aerei, elicotteri ed altri velivoli a motore operanti a fini turistico-commerciali: la proposta intende prevenire, in particolare, la diffusione incontrollata del cosiddetto « *eliski* », servizio di trasporto in alta quota, effettuato con elicotteri, per gli sciatori che praticano il « *fuori pista* ».

Il Presidente del CAI (Club Alpino Italiano), Ing. Leonardo Bramanti, ha espresso vivo compiacimento per l'inizio della discussione sulla proposta di legge Portatadino: il CAI è decisamente favorevole ad una stringente regolamentazione che eviti l'inquinamento materiale delle zone più remote e inaccessibili della montagna italiana.

Secondo l'on. Portatadino, « *l'argomento necessita di un intervento legislativo che conduca il nostro paese al passo di quelli europei, che da tempo sono dotati di precise norme in materia: è il caso della Germania e della Francia che impongono il divieto assoluto di atterraggio, sia di aerei sia di elicotteri, al di fuori di eccezioni per il soccorso ed il trasporto di materiali, nonché dell'Austria e della Svizzera che hanno disposto una legislazione meno rigida ma non meno seria* ».

Il relatore della proposta, on. Lucchesi, ha sottolineato come la valorizzazione turistica di una zona sia spesso pretesto per un « *vulnus* » alla natura. Con riferimento al servizio « *eliski* », Lucchesi ha aggiunto che, fra l'altro, « *non si tratta di un'impresa che valorizza sotto il profilo economico la montagna: gli unici che traggono vantaggio da questa attività (il cui costo è notevole) sono le agenzie turistiche e gli accompagnatori. Fra l'altro — senza voler demonizzare nessuno — condurre persone poco pratiche dei rischi della montagna in zone impervie da dove è possibile effettuare il "fuori pista" può essere causa di rischi. La proposta di legge non pone comunque divieti assoluti, salvo per gli atterraggi in determinate zone* ».

cui si delibera e, di conseguenza, non ha alcun fondamento giuridico ed è contrario alla norma la generica indicazione di future e maggiori entrate come copertura finanziaria del piano.

Il piano non può che essere costruito sulle poste di uscita dell'ente e poiché il bilancio è stato deliberato in equilibrio, cioè con l'impegno totale di tutte le entrate, è inevitabile il far riferimento a tagli su spese programmate nel bilancio corrente. Infatti al momento dell'approvazione del piano, trattandosi di atto propedeutico a tutto il procedimento, è ignoto il momento della concessione del mutuo o della fruizione dell'opera; l'indicazione del capitolo o dei capitoli da cui stornare le risorse funziona quindi come una semplice « *prenotazione* » che non intacca, ovviamente, la capacità di spesa del bilancio corrente.

Ma come avviene, allora il collegamento tra la previsione di piano e l'obbligo di stornare le risorse?

e) *Collegamenti tra « piani » e bilancio preventivo.*

E qui abbiamo il terzo elemento distintivo. Il piano finanziario è un atto autonomo, fine a se stesso, che contiene delle indicazioni finanziarie relative ad un dato, possibile investimento. Ma questo piano deve essere allegato obbligatoriamente alla relazione previsionale e programmatica che accompagna il bilancio, « *sino al secondo esercizio successivo all'attivazione dell'investimento* ». È quindi la relazione previsionale e programmatica che funziona da cinghia di trasmissione tra piani finanziari e stanziamenti di bilancio, perché una volta ottenuti i mutui o attivati gli investimenti, quelle riduzioni di capitoli devono essere effettuate, in forza delle previsioni dei piani finanziari, nel rispettivo esercizio, e di ciò deve essere data contezza nella relazione, anche ai fini della corrispondenza e della congruità delle previsioni: è in questa sede, infatti che, ove fossero intervenute variazioni negli elementi di costo, si dovrà procedere all'adeguamento degli stanziamenti, in positivo o in negativo.

Di converso, è proprio con la relazione previsionale e programmatica che, valutate le maggiori entrate previste nel nuovo bilancio, potranno in correlazione ad esse, essere ripristinati gli stanziamenti per l'effettuazione di quelle spese che si era divisato di non effettuare per permettere la copertura finanziaria degli investimenti.

Particolare attenzione deve essere quindi posta nel tenere in evidenza le indicazioni dei vari piani finanziari mano a mano che vengono approvati e mano a mano che le previsioni si trasformino in obblighi di stanziamento: dato il lungo periodo durante il quale i piani saranno allegati obbligatori della relazione previsionale e programmatica e quindi del bilancio.

f) *Riepiloghi piani approvati.*

Compiuti prospetti riepilogativi, possono rilevarsi indispensabili ad evitare personali responsabilità ex art. 25, ultimo comma, della legge n. 144/1989.

Quanto detto trova un'ulteriore riprova nell'approvazione, in sede di conversione del decreto-legge n. 415/1989 (legge n. 38/1990), del comma 2-*bis* dell'art. 13, che prevede l'obbligo del piano finanziario per qualsiasi investimento, indipendentemente dal mezzo di finanziamento.

Pertanto dal 1° marzo u.s. anche per gli investimenti autofinanziati e per quelli previsti dalle leggi speciali, e finanziati con mutui con ammortamento a totale carico dello Stato, sarà necessaria la preventiva deliberazione dei piani finanziari, che, ovviamente, faranno riferimento alle sole spese di gestione.

g) *Assenza di oneri finanziari.*

Per completezza, si deve far presente che possono esservi anche investimenti che non presentino né spese di ammortamento né spese di gestione (esempio: economie, su precedenti mutui concessi, devolute a lavori di manutenzione straordinaria). In tal caso si ritiene sufficiente inserire nelle premesse della delibera che approva il progetto, la giustificazione della non predisposizione del « *piano finanziario* », per mancanza di oneri diretti ed indotti.

4.1. - Piani finanziari e consorzi

Un caso particolare da mettere in evidenza è quello dei consorzi.

Di norma i consorzi, salvo che gestiscano servizi produttivi, non hanno autonomia finanziaria pur avendo una propria personalità giuridica distinta da quella degli enti consorzia-

ti. Se i consorzi fanno ricorso al credito, sono infatti i singoli enti ad essere responsabili di rata nei confronti dell'ente mutuatario.

Per l'ottemperanza della prescrizione dell'art. 4, sui piani finanziari, i consorzi si presentano ovviamente in posizione anomala, perché, pur essendo titolari del mutuo non sono loro a sopportare gli oneri finanziari, che ricadono sempre sugli enti consorziati: sono questi allora che devono redigere ed approvare, *pro rata*, il piano finanziario.

Tuttavia se è facile determinare l'onere di ammortamento, non può essere determinata autonomamente la spesa di gestione.

Per poter rimanere nell'ambito di legge prescritto, è necessaria da parte del consorzio la predisposizione ed approvazione di un piano o meglio di un quadro globale dei costi finanziari (che per quanto detto non può avere alcuna rilevanza giuridica); sulla base di queste indicazioni i singoli enti consorziati approveranno i rispettivi piani finanziari, avendo a base la « *quota* » di oneri gravanti su di essi.

Acquisite tutte le approvazioni l'organo volitivo del consorzio potrà provvedere all'approvazione del progetto e dare inizio all'*iter* esecutivo dell'investimento.

Se la garanzia è prestata su entrate derivanti dall'esercizio in economia di servizi produttivi *ex lege* n. 537/1967, si rientra invece nella ordinaria previsione.

5. - Perizie

Il contenuto di molte richieste e la rilevazione di diffusi casi di inosservanza delle vigenti norme nazionali in materia, basati su una errata valutazione delle disponibilità finanziarie, rendono opportuno in questa sede, il richiamo a dette normative, ad evitare « *incidenti di percorso* ».

I mutui della Cassa depositi e prestiti e, ormai anche quelli concessi da altri istituti di credito, hanno sempre specifica destinazione; questa dizione sta a significare che l'oggetto del mutuo è elemento costitutivo del rapporto obbligatorio.

Primaria conseguenza del mutuo di scopo, è quella del collegamento dell'importo dello stesso alla documentazione presa a base in sede istruttoria, per la concessione del mutuo, e la non utilizzazione delle somme per finalità diverse.

Per le opere pubbliche, l'elemento base è costituito dal progetto esecutivo approvato nelle forme di legge: pertanto le somme ottenute a mutuo non possono esere utilizzate per spesare lavori, forniture, oneri diversi da quelli previsti nel computo metrico e nel quadro economico originario, anche se si verificassero economie per effetto di ribassi d'asta o di minori costi.

L'utilizzo di economie (cfr. punto 14.2 circolare n. 1164) non può essere effettuato se non dopo regolare istruttoria da parte della Cassa, che formalmente concede un nuovo mutuo; infatti se la destinazione delle economie non riguarda opera dello stesso gruppo, l'operazione deve essere nuovamente sottoposta alle deliberazioni del consiglio di amministrazione.

Molti enti, invece, hanno ritenuto che tutte le volte che si fosse rimasti nell'ambito del mutuo, concesso, fosse consentito, senza alcuna particolare procedura, addivenire alla esecuzione di lavori aggiuntivi o procedere a perizie di variante del primitivo progetto.

Per quanto già esposto, al contrario, ci troviamo di fronte a comportamenti illegittimi sia ad effetto interno che esterno; in particolare:

al di fuori dei lavori di somma urgenza, che possono essere disposti dal direttore dei lavori, ma regolarizzati entro trenta giorni o comunque entro la fine dell'esercizio, a pena di decadenza, (art. 23 legge n. 144/1989) qualsiasi variante al progetto originario deve esser approvata dall'organo competente (consiglio o giunta) con apposita perizia finanziaria tra ente appaltante ed appaltatore;

se l'opera è finanziata con mutuo, non può essere stipulato atto di sottomissione o comunque non possono essere ordinati i lavori previsti nella perizia se non dopo che l'ente mutuatario abbia dato il suo assenso: a stretto rigore poiché prima di questo i fondi sono indisponibili, si verrebbe a concretizzare l'ipotesi di cui all'art. 23 della legge n. 144/1989 relativa all'ordinativo senza copertura finanziaria con conseguente nullità degli atti e responsabilità personale dei soggetti coinvolti, dato che le eventuali richieste di erogazione non potrebbero essere soddisfatte dalla Cassa;

il visto del capo dell'ufficio tecnico posto sul certificato di pagamento inviato alla Cassa, in presenza di variazione dell'originario progetto sconosciuto alla Cassa, comporta una piena responsabilità personale poiché induce l'ente finanziatore ad erogare somme in difformità del provvedimento concessivo in violazione della finalità del visto stesso (cfr. punto 15.2 circolare n. 1164); avuta notizia dell'esistenza di perizie e quindi di esecuzione di lavori in difformità del progetto in base al quale il mutuo è stato concesso, la Cassa sospenderà ogni ulteriore erogazione, richiederà la restituzione delle somme indebitamente percette, e, previa regolarizzazione tecnico-amministrativa del mutuo, potrà riprendere le erogazioni soltanto per i lavori ancora da eseguire.

Sarà a carico dell'ente mutuatario il reperimento dei mezzi per fronteggiare il credito dell'impresa per i lavori eseguiti e non finanziabili dalla Cassa salvo l'accertamento delle responsabilità di terzi.

Con l'occasione si desidera ribadire che eventuali perizie, approvate per importi superiori al 30% dell'importo del progetto esecutivo originario sono illegittime (art. 13 della legge n. 131/1983 modificato dall'art. 9 della legge n. 440/1987; cfr. punto 9.3 della circolare n. 1164). Pertanto la Cassa potrà procedere all'erogazione in conto mutuo soltanto in base a dichiarazione del segretario, controfirmata dal legale rappresentante dell'ente, che i lavori di cui al certificato di pagamento inviato si riferiscano agli originari lavori ed anche a questo proposito si richiama la responsabilità del capo dell'ufficio tecnico o del direttore dei lavori, ferma restando la necessità per l'ente di procedere alla revoca della delibera illegittima.

Lavori ulteriormente necessari potranno formare oggetto di perizia redatta nei termini di legge, che la Cassa ovviamente potrà finanziare sia nell'ambito del mutuo già concesso sia con la concessione di un nuovo finanziamento.

Tutto ciò premesso, considerato che, come indicato, i comportamenti illegittimi possono essere dipesi in massima parte da una errata convinzione di operare nell'ambito delle norme, ad evitare il formarsi di situazioni di difficoltà di difficile soluzione proprio nel momento in cui si sta varando il nuovo assetto delle autonomie e se ne razionalizza la gestione finanziaria, in via di sanatoria, la Cassa darà egualmente corso alle erogazioni in conto mutuo, nonostante l'intervenuta variazione delle opere eseguite rispetto al progetto originario, purché sussistano, alla data di pubblicazione della presente circolare, le seguenti tre condizioni:

trattasi di lavori sempre inerenti all'opera di cui al progetto originario;

la perizia si mantenga nell'ambito del costo originario;

la perizia sia stata approvata nelle forme di legge.

L'esigenza delle suddette condi-

zioni dovrà naturalmente essere attestata dal segretario dell'ente (vedi modello allegato).

Si invitano tutti gli enti che si trovano nella situazione descritta a trasmettere la suddetta dichiarazione, senza attendere ulteriori istruttorie.

Per le perizie approvate successivamente alla data di pubblicazione della presente non sarà possibile alcuna sanatoria.

6. - Delibere assunzione mutui

Al punto 2.3 della circolare della Cassa n. 1164 relativa alle istruzioni generali per l'accesso al credito, è indicata la possibilità di avere delle delibere di assunzione dei mutui adottate dalla giunta, per delega o ai sensi dell'art. 140 del testo unico del 1934.

Tale indicazione era stata conseguenza del mutamento dell'originario orientamento giurisdizionale che dichiarava l'assunzione dei mutui, esclusiva competenza del consiglio dell'ente mutuatario, in forza del vincolo pluriennale sul bilancio dell'ente stesso con il rafforzativo della maggioranza qualificata.

Ora il TAR Campania con sentenza n. 368 del 28 dicembre 1987 è tornato sulla precedente interpretazione, dichiarando la illegittimità di una delibera consiliare che deleghi alla giunta l'assunzione dei mutui, argomentando che il potere di delega trova, appunto, limite nella esclusione delle materie che sono demandate alla esclusiva competenza del consiglio.

Poiché l'art. 190 del regio decreto n. 148/1915 ha previsto, come detto, una maggioranza qualificata (la metà più uno dei consiglieri in carica e comunque mai inferiore ad un terzo dei consiglieri assegnati all'ente) ne deriva anche una indicazione sulla riserva al massimo organo deliberativo della competenza ad assumere mutui, equiparandola, alle deliberazioni sul bilancio.

La Cassa, condividendo in pieno le motivazioni assunte dal TAR Campania, ed in conformità del primitivo orientamento, non riterrà più idonee ai fini istruttori le deliberazioni di assunzione di mutuo, adottate dalla giunta.

Gli enti locali, per le operazioni in corso, sono pertanto pregati di voler sottoporre in maniera piena ai rispettivi consigli, le delibere di assunzione dei mutui.

Quanto esposto rende ovviamente superflua l'indicazione di assoluta incompetenza della giunta ad adottare provvedimenti di competenza del consiglio, che non siano di ordinaria amministrazione, nel periodo dei quarantacinque giorni precedenti le consultazioni elettorali, durante i quali sono appunto sospesi i poteri dei consigli stessi.

7. - Mutui finalizzati

a) *Mutui ai comuni sotto i 5.000 abitanti*

Anche per il 1990 è stata confermata la norma (art. 2, comma 1-*bis*, legge n. 38/1990) che prevede la concessione di mutui per un importo di L. 100.000.000 con durata ventennale ai comuni sotto i 5.000 abitanti e loro consorzi per la costruzione, ampliamento o ristrutturazione di acquedotti, fognature, impianti di depurazione delle acque, di smaltimento dei rifiuti solidi urbani compreso l'acquisto dei mezzi speciali per il trasporto dei rifiuti stessi con l'obbligo dell'utilizzo entro il secondo anno successivo all'assegnazione, a pena di decadenza.

La formulazione « *impegnate a pena di decadenza* » merita una precisazione date le difficoltà che si stanno determinando in presenza di perizie suppletive.

La questione rientra nella problematica più generale dell'esercizio di un diritto soggetto a termine di decadenza.

Nello specifico, non basta aver ottenuto la concessione del mutuo per poterne disporre sempre: anche le varianti devono essere « *impegnate* » entro il triennio; cioè, eventuali perizie potranno essere approvate e coperte con le somme concesse, solo entro il termine di decadenza. In definitiva, l'ente, trascorso il triennio, non ha più titolo a disporre di risorse che sono ormai, a tutti gli effetti, uscite dalla propria sfera giuridica.

Si suggerisce perciò di essere solleciti nell'utilizzo di queste risorse, al fine di usufruire anche delle eventuali economie di mutuo.

È chiaro che le perizie suppletive approvate dopo il termine di decadenza potranno essere finanziate dalla Cassa, sempre nel rispetto del 30%, con nuovi mutui a carico del bilancio del comune.

b) *Mutui per maggiori oneri di acquisizione aree.*

Si rinvia alla circolare specifica emanata in materia.

c) *Mutui per progetti informatici.*

Per le condizioni specifiche si rinvia alla circolare emanata dal Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con la Cassa depositi e prestiti, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 57 del 9 marzo 1990.

8. - Precisazioni procedurali

a) *Imputazione plafond:* come indicato nella parte generale le richieste dei consorzi, delle aziende, delle S.p.A. e delle Comunità montane nel caso in cui gli enti garanti siano i comuni e le province andranno imputate sulla singola disponibilità degli enti partecipanti. Sul piano operativo l'imputazione verrà fatta sulla base della garanzia data dai singoli enti; nel caso in cui non sia possibile adottare tale criterio la Cassa chiederà, in via preliminare se già non è

Decreto-legge n. 40/90 in materia tributaria. Le proposte dell'UNCEM

Con riferimento all'art. 8, settimo comma, del decreto-legge all'esame (atto Camera n. 4640), l'UNCEM richiama l'attenzione sulla circostanza che le Comunità montane — organismi obbligatori di diritto pubblico, assimilati dalla dottrina e dalla giurisprudenza agli Enti locali — possono attuare espropri sulla base degli artt. 8 e 9 della legge 3/12/1971, n. 1102, integrati dall'art. 3 della legge 23/3/1981, n. 93.

Pare pertanto necessario prevedere l'esplicita inclusione anche delle Comunità montane tra gli Enti destinatari della norma sopra richiamata.

Inoltre, si raccomanda di estendere la norma suddetta anche al quarto comma dell'art. 6 del D.L. n. 332/89, convertito in legge n. 384/89, relativamente alle imposte fisse ipotecarie e catastali.

A tal fine, si propone l'accoglimento della seguente nuova formulazione del settimo comma dell'art. 8:

all'art. 8, sostituire il comma 7 con il seguente:

« 7. Le disposizioni dell'art. 6, commi 1 e 4, del decreto-legge 30 settembre 1989, n. 332, convertito con modificazioni dalla legge 27 novembre 1989, n. 384, non si applicano agli atti di trasferimento a favore delle regioni, delle province, dei comuni e delle Comunità montane, conseguenti a decreti di esproprio ».

stato dichiarato, agli enti interessati la propria disponibilità a che le risorse a disposizione siano utilizzate da altro ente.

b) *Bilancio preventivo:* l'art. 1 del decreto-legge n. 415/1989 fissa il termine per l'approvazione del bilancio preventivo entro il 15 marzo 1990. Coerentemente il secondo comma dell'art. 13 sposta il termine dell'art. 4, nono comma, della legge n. 155/1989 che subordina l'assunzione dei mutui per l'anno 1990 all'approvazione del bilancio. Perciò, sul piano procedurale, in sede di concessione, il segretario deve dichiarare l'avvenuta approvazione del bilancio preventivo per le delibere di assunzione di mutuo adottate dopo il 15 marzo 1990.

c) *Divieto di appalto prima della concessione:* ai sensi dell'art. 23 della legge n. 144/1989 la disposizione di cui al terzo comma dell'art. 2 del decreto del Ministro del tesoro 1° febbraio 1985 sulle procedure della Cassa, che prevedeva la possibilità di appaltare i lavori ed ordinare gli acquisti dopo l'adesione di massima purché in presenza dei mezzi finanziari per fronteggiare la spesa, deve considerarsi superata. Perciò i lavori dovranno essere appaltati e gli acquisti ordinati solo dopo la concessione del mutuo.

d) *Limite di assunzione mutui in caso di rientro dei debiti fuori bilancio:* il limite di L. 150.000 per abitante per l'assunzione di mutui per investimenti, previsto dalla lettera *b)*, nono comma, dell'art. 24 della legge n. 144/1989 è stato soppresso. Sul piano procedurale la Cassa non richiederà più la relativa attestazione.

9. - Avvertenze

a) Considerando le difficoltà che potranno sorgere nell'attuazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, si richiama la norma dell'art. 13 della legge n. 131/1983, sesto comma, che esclude gli interessi di ritardato pagamento per i giorni che intercorrono dalla data di spedizione della domanda di somministrazione e la ricezione del mandato di pagamento presso la competente sezione di Tesoreria provinciale, purché nel bando di gara sia espresso che trattasi di mutuo della cassa depositi e prestiti.

b) Ai sensi del decimo comma dell'art. 4 della legge n. 155/1989, a partire dal 1991 il limite del 25% per l'indebitamento deve essere determinato con riferimento non più al bilancio preventivo bensì al consuntivo dei due anni precedenti l'assunzione del mutuo. Poiché questa disposizione determinerà un abbassamento della capacità d'indebitamento si suggerisce di prestare attenzione al nuovo limite, per avere contezza della situazione.

10. - Informazioni telefoniche e telecassa

La quantità di lavoro che giornalmente viene svolta dalla Cassa non permette ai dirigenti e ai funzionari di rispondere a tutte le richieste di informazioni telefoniche.

Nella tradizionale attenzione della cassa ai propri utenti per migliorare comunque la comunicazione si è attivata, presso l'ufficio informazioni, una postazione telefonica n. 47235074 dedicata esclusivamente alle informazioni, in servizio dalle ore 9 alle ore 13 dal lunedì al venerdì.

Un altro canale di informazione è costituito dal servizio Telecassa fornito tramite il sistema Videotel con il quale è possibile:

a) conoscere le fasi istruttorie, valuta e numero dei mandati di pagamento, somme residue, elenco mutui, ecc.;

b) avere risposte a quesiti di carattere generale utilizzando la casella postale il cui numero è il seguente: 021098022.

Per informazioni più precise sul servizio Telecassa rivolgersi al numero telefonico 06/47233107.

Il direttore generale: Falcone

MODELLO DELLA DICHIARAZIONE

Il sottoscritto ....
....
in qualità di segretario del ....
....
Vista la circolare Cassa depositi e prestiti n. ....
Visti gli atti d'ufficio;
Sotto la propria responsabilità;

Dichiara

che la perizia di variante relativa al progetto di ....
riguarda i lavori inerenti l'opera di cui al progetto originario;
trova copertura nel ribasso d'asta/economie accertate sui lavori principali;
è stata approvata, nelle forme di legge, con delibera n. ....
del ....
.... lì ....

Il segretario

....

Visto
Il legale rappresentante dell'ente

....

MONTAGNA E FILATELIA
In Svizzera un francobollo per i comuni montani

Da una rivista svizzera di filatelia apprendiamo che quest'anno è stato diffuso in Svizzera un francobollo per celebrare il 50° anniversario per la fondazione del Patronato per i Comuni di Montagna.

Vediamo cosa dice la rivista a proposito di tale Patronato: « *Ci sono in Svizzera alcune centinaia di piccoli Comuni di montagna svantaggiati che non profittano né del turismo né delle concessioni per lo sfruttamento delle forze idriche. Il debole gettito delle imposte non permette loro di finanziare da soli le infrastrutture. I costi rimanenti, che questi Comuni devono sopportare dopo la deduzione di tutte le sovvenzioni statali concesse per le opere di primaria importanza — acquedotto, migliorie degli alpi, asilo infantile, servizio medico, manutenzione dei boschi di protezione, sicurezza delle vie di comunicazione ecc. — costituiscono un peso enorme al quale non sono sovente in grado di far fronte.*

Il Patronato svizzero per Comuni di montagna, fondato a Zurigo il 31 ottobre 1940 quale istituzione di utilità pubblica, fa in modo che questi Comuni ricevano, nei casi appena descritti, aiuti finanziari da Cantoni, Comuni e privati oppure mette a loro disposizione mezzi propri, raccolti in occasione delle collette annuali. Dall'anno della fondazione il Patronato ha fatto pervenire o ha versato direttamente contributi per circa 120 milioni di franchi a parecchie centinaia di Comuni appartenenti a tutti i Cantoni di montagna ».

Anche questo piccolo esempio ci dice che siamo ben lontani dalla politica per la montagna praticata qui in Italia. E i risultati si vedono!

(da « OUSITANIO VIVO » n. 144 del 26/2/1990)

EDILIZIA RURALE E SERVIZI IDRICI

Le proposte dell'UNCEM a tutela e valorizzazione della montagna

Sono in corso di avanzato esame, in prima lettura, da parte della Commissione Ambiente della Camera, due importanti provvedimenti legislativi, regolanti l'uno nuove disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica, l'altro la disciplina di sfruttamento e utilizzazione delle risorse idriche.

Considerate le particolari ed importanti implicazioni per le zone di montagna e la mancata previsione, allo stato, di specifiche norme in tale direzione, l'UNCEM ha ritenuto di intervenire nel dibattito parlamentare in corso, illustrando nei documenti qui pubblicati la propria posizione e motivando concrete proposte emendative agli articolati in discussione.

Ricordiamo altresì che tali tematiche rientrano tra quelle delle quali si sta occupando il Comitato tecnico-consultivo per i problemi della montagna presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, allo scopo di promuovere e predisporre un nuovo progetto di legge di ampia portata per la montagna italiana.

Ma. Be.

Testo coordinato delle proposte e dei disegni di legge in materia di edilizia residenziale pubblica, all'esame della Commissione Ambiente della Camera dei Deputati (atto Camera n. 330 ed abbinati)

Con riferimento al testo unificato all'esame, l'UNCEM sottopone ad attenzione la necessità di considerare specifiche norme a sostegno di una politica di incentivi per la casa in ambito montano, dopo un lungo periodo di assenza di intervento pubblico in materia.

Solo per due anni, oramai lontani nel tempo, l'art. 26 della legge 5/8/1978, n. 457 mise a disposizione mezzi finanziari per ampliamenti, ristrutturazioni, ammodernamenti delle abitazioni rurali e oggi se ne sente ancora un'enorme necessità. Nei centri abitati, anche nei più modesti, gli strumenti urbanistici comunali indirizzano validamente ad una azione di recupero del patrimonio immobiliare esistente, di difesa dei valori di tipicità e di tipologia. Vietare, vincolare è facile, ma una politica di recupero è costosa. Non ci sono mezzi finanziari e, quando ce n'erano, hanno preso di norma la via della città. Così che l'indirizzo politico risultante è esattamente contrario all'obiettivo di bloccare il degrado demografico.

Occorre invece una politica per i centri urbani della montagna, chiaramente finalizzata. Una politica di consolidamento che va incentrata sui singoli Comuni, ai quali le Comunità montane possono prestare aiuto ove l'organizzazione di qualche servizio postulasse necessariamente un livello sovracomunale di gestione.

Una politica di salvaguardia dei centri rurali non è la risultante aritmetica delle diverse azioni per i singoli servizi civili e sociali. Va pensata, programmata e gestita dal centro all'estrema periferia, con una visione unitaria. È in sostanza una politica per la qualità della vita. Uno o pochi servizi, anche bene organizzati, da soli non determinano un effetto di miglioramento della qualità della vita. È quindi una politica unitaria che va posta in essere. Salvaguardare i centri urbani della montagna significa anche salvaguardare e potenziare i Comuni della montagna.

Favorire e stimolare la popolazione agricola a migliorare la propria casa, contribuendo con fondi pubblici all'investimento privato, consente di creare vincoli importanti non solo con una proprietà, con un bene duraturo, ma soprattutto con un bene utile, apprezzato, funzionale per i rapporti sociali e per il benessere delle popolazioni.

Da anni non esiste un solo provvedimento legislativo europeo, nazionale o regionale per la casa rurale.

Per le abitazioni ordinarie è di fronte a tutti la realtà oramai pluriennale.

Le disponibilità finanziarie vanno alle città del piano, mai ai paesi, spessissimo solo alle metropoli. È vero che lì c'è la domanda, ma non è detto che sia giusto seguire solo la domanda. Si rischia di continuare a sostenere, o addirittura promuovere, fenomeni di migrazione interna che già hanno prodotto effetti disastrosi per l'intero Paese. La politica della casa non deve necessariamente inseguire i fenomeni sociali. L'UNCEM chiede che siano sostenuti i centri abitati montani, con adeguati interventi finanziari per l'edilizia abitativa. Questi centri sono un vero e proprio presidio per la salvaguardia dell'organizzazione sociale e civile delle zone montane e debbono divenire un obiettivo primario per l'intervento nazionale e per le decisioni dei Consigli regionali.

L'UNCEM propone pertanto:

1) che una quota non inferiore al 10% delle assegnazioni di fondi alle Regioni sia destinata all'edilizia rurale, alla rivitalizzazione dei centri abitati in zone montane, considerata la particolare funzione di sostegno che questi svolgono per il mantenimento ed il consolidamento della popolazione locale;
2) è anche necessario contemplare il rifinanziamento del citato art. 26 (edilizia rurale) della legge n. 457/78, restringendone l'ambito di applicazione alle zone classificate montane ai sensi di legge, con contestuale rivalutazione: da L. 10 milioni a L. 30 milioni del reddito complessivo familiare indicato alla fine del primo periodo del primo

comma del citato art. 26; da L. 24 milioni (mutui di cui al secondo comma dell'art. 26) a L. 70 milioni o L. 100 milioni rispettivamente per fabbricati rurali di cui si prevede ampliamento/riattamento ovvero nuova costruzione;

3) si segnala infine l'esigenza che i programmi di cui ai precedenti punti 1) e 2) vengano predisposti dalle Comunità montane, le quali li propongono alla Regione e svolgono in proposito le relative funzioni amministrative.

Disegno di legge sui servizi idrici (atto Camera n. 4228/ter)

Il testo unificato del disegno di legge predisposto dal Comitato ristretto della Commissione Ambiente della Camera, relatore l'On. Galli, è opportunamente volto a disciplinare l'utilizzazione di un bene primario prezioso come è quello delle risorse idriche del Paese.

I principi ispiratori della normativa non possono che essere condivisi. In particolare per quanto attiene al criterio della solidarietà al quale deve attenersi la fruizione di tale risorsa e a quello del risparmio, affinché la dotazione del bene possa essere salvaguardata e accortamente utilizzata a beneficio anzitutto dei bisogni umani oltre che di quelli economici e di mantenimento dell'ambiente naturale.

L'UNCEM ritiene altresì doveroso formulare alcune considerazioni e proposte mirate sul disegno di legge all'esame, al fine di tenere in debito conto i rischi che incombono sui territori di montagna e sulle popolazioni ivi residenti rispetto ad un possibile uso poco attento delle limitate fonti idriche disponibili.

Nel nostro Paese, ma non solo in Italia, la cosiddetta « *questione montagna* » è sorta in primo luogo come conseguenza delle profonde trasformazioni — ma anche delle marcate distorsioni — nei meccanismi d'impiego delle risorse produttive. Distorsioni mai efficacemente approfondite ed eliminate. Un ruolo importante hanno anche giocato i fenomeni di prevalente attrazione verso i centri urbani, le metropoli, messi in moto dalle maggiori opportunità di occupazione e di più elevato tenore di vita. Tali elementi hanno provocato un vero e proprio degrado cumulativo. Il meccanismo che provoca distorsioni nell'impiego delle risorse produttive sta proprio nel modo di utilizzare le risorse disponibili. Le zone di montagna hanno, rispetto ad un certo tipo di risorse, un ruolo predominante. La loro maggiore ricchezza è infatti costituita dalle foreste, dalle superfici agricole, dalle risorse idriche che producono energia e forniscono acqua potabile ai centri urbani. Gli insediamenti montani offrono inoltre agli abitanti dei centri urbani una zona di riposo, assicurando altresì la conservazione del paesaggio e del tradizionale patrimonio culturale.

La montagna produce, da sempre, rilevanti benefici esterni, non ultimi quelli relativi alla conservazione idrogeologica del territorio, alla conservazione dell'ambiente, e alla disponibilità delle acque. Questi benefici generati dalla montagna sono diffusi sul territorio senza che essa possa riceverne alcun indennizzo, generandosi per tale via una situazione distorsiva.

Va pertanto affermato che, in questa logica, ogni intervento pubblico in montagna non significa altro che la restituzione alla montagna stessa dei benefici che essa genera per l'intera collettività.

Le zone di montagna offrono risorse energetiche rinnovabili che interessano l'insieme dell'economia. Risorse quali legname e potenziale idrico sono un utile complemento ad altre risorse energetiche limitate come il petrolio.

Il mantenimento e lo sfruttamento delle risorse rinnovabili esigono lavori ed investimenti importanti per l'utilizzo ed il mantenimento a lungo termine di questo potenziale.

Sono di tutta evidenza le contingenti gravi difficoltà per l'approvvigionamento idrico verificatesi nelle ultime stagioni invernali, con conseguenti deleteri effetti — diretti e indotti — per molte aree del Paese, in particolare montane. Tali difficoltà sono state rappresentate di recente dall'UNCEM anche in sede parlamentare presso la Commissione Ambiente della Camera.

È pertanto necessario, ad avviso dell'Unione, un forte impegno dei pubblici poteri, con il coinvolgimento delle collettività locali, nella determinazione e disciplina delle azioni da porre in atto al fine di salvaguardare risorse e sviluppo in montagna.

La struttura operativa protagonista della promozione dello sviluppo socio-economico della montagna è istituzionalmente definita nella Comunità montana. Questa infatti si costituisce per la predisposizione e l'attuazione di un piano di sviluppo socio-economico del proprio territorio nel quadro delle indicazioni programmatiche regionali e nazionali. La Comunità montana è Ente esponenziale di governo delle comunità locali ed ha operato, pur nella diversità delle varie situazioni locali, con maggior efficacia ed efficienza rispetto ad altri livelli di governo. Ciò soprattutto laddove la Comunità montana è espressione di una struttura gestionale idonea ad attuare lo sviluppo ed il cambiamento o quando è assecondata da un quadro istituzionale favorevole.

Il disegno di legge in esame non sembra contemplare la Comunità montana quale strumento utile e necessario per la difesa e l'uso delle risorse idriche nell'area di competenza dei Comuni che la costituiscono, con il conseguente fondato rischio che gli interessi dei grandi centri, accentuati dalla contingenza idrica sfavorevole, determinino una forte penalizzazione e sottrazione di quelle risorse idriche prevalentemente localizzate in zona montana.

L'UNCEM ritiene quindi indispensabile suggerire le seguenti proposte emendative all'articolato in discussione, finalizzate a garantire la presenza anche della Comunità montana tra gli altri organismi contemplati, a tutela dei peculiari interessi delle genti e dell'economia di montagna.

Proposte di emendamento:

all'art. 3, primo comma, dopo le parole « ... *sentiti i consorzi idrici ed i consorzi di bonifica ed irrigazione* »; aggiungere « *e le Comunità montane nelle aree di competenza dei Comuni che le costituiscono* ».

Al successivo ultimo periodo del primo comma, dopo le parole « *questi consorzi...* » aggiungere « *e le Comunità montane* ».

all'art. 5, dopo il secondo comma, aggiungere il seguente: « *2/bis. Nei territori classificati montani, la Comunità montana sostituisce il consorzio idrico negli ambiti di cui al precedente comma* ».

all'art. 8, dopo il secondo comma, aggiungere il seguente: « *2/bis. Per le aree classificate montane, la partecipazione delle rappresentanze comunali di cui al precedente comma è riferita all'Assemblea della Comunità montana* ».

all'art. 9, primo comma, dopo le parole « *Lo Statuto consortile...* » aggiungere « *o apposito Regolamento nel caso di Comunità montane* ».

all'art. 19, primo comma, sopprimere il periodo « ... *conservano la gestione degli acquedotti rurali* ... ». ■

IMPORTANTI DECISIONI DEL C.I.P.E.

Riguardano il concorso comunitario in agricoltura, i P.I.M. e il rifinanziamento del Mezzogiorno

Alcune importanti deliberazioni sono state approvate nel più recente periodo dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, per diversi settori di intervento. Le segnaliamo rapidamente.

Anzitutto la delibera del 21/12/89 (G.U. n. 24 del 30/1/90) con la quale è stato approvato uno stralcio al terzo Piano annuale di attuazione del Programma triennale di sviluppo del Mezzogiorno 1987-89, in particolare per quanto attiene all'azione organica 6 e segnatamente alla sub-azione 6.3. Questa, come è noto, riguarda proprio lo sviluppo delle zone interne, identificate nelle Comunità montane oltre che nei territori classificati *« particolarmente depressi »*. Lo stralcio impegna risorse finanziarie per oltre 2.106 miliardi, derivanti in gran parte (2.101 miliardi) da residui passivi sul Programma 1987-89 e per altri 5 miliardi dalle disponibilità finanziarie del terzo Piano annuale.

Il primo Piano annuale destinava a questa azione risorse per complessivi 20 miliardi per il sostegno tecnico delle Comunità montane ai fini della redazione o rivisione dei piani socio-economici di sviluppo; il secondo Piano annuale attribuiva alla stessa sub-azione 6.3 ulteriori risorse per 2.879,3 miliardi. La residua disponibilità di 2.100,7 miliardi consente ora il finanziamento di un programma di interventi pari a 2.106,132 miliardi, quale stralcio del terzo Piano annuale di attuazione. Le tipologie di intervento riguardano prevalentemente: recupero e valorizzazione del patrimonio storico-monumentale-archeologico; tutela paesaggistico-ambientale; sviluppo (non solo infrastrutturale) del settore agricolo; assistenza tecnico-finanziaria per la costituzione e attivazione di cooperative di produzione e di servizi, di trasformazione e commercializzazione dei prodotti; razionalizzazione delle infrastrutture di trasporto e del sistema commerciale esistente; realizzazione di infrastrutture al servizio di aree per insediamenti produttivi.

Sempre con riferimento al Mezzogiorno, il CIPE ha approvato il 29 marzo il nuovo quadro finanziario, circa 23.000 miliardi, dell'aggiornamento del Programma triennale 1990-92 di sviluppo, in attuazione della legge n. 64/86.

Il complesso dei finanziamenti comprende, fra l'altro, 13.600 miliardi destinati al terzo Piano di attuazione. In questa cifra sono inclusi i 4.250 miliardi destinati ai progetti strategici interregionali e di valenza nazionale. Ulteriori 4.450 miliardi sono stati destinati all'attuazione delle diverse azioni organiche. Le rimanenti risorse, pari a 4.900 miliardi, serviranno ad alimentare agevolazioni finanziarie a sostegno del sistema produttivo in generale. Nel quadro globale dei finanziamenti si inseriscono poi 2.500 miliardi che concernono il completamento delle opere già avviate dalla ex Cassa per il Mezzogiorno, i 2.106 miliardi di cui si è detto per gli interventi nelle aree interne, 3.096 miliardi per i piani regionali di sviluppo e 2.000 miliardi per i contratti di programma precedentemente stipulati.

Infine, con due diverse deliberazioni datate 15 marzo (G.U. nn. 75 e 76 del 30 e 31 marzo 1990) il CIPE ha provveduto: da una parte a definire e coordinare il programma degli interventi finanziari da effettuarsi con il concorso comunitario nell'anno 1990 (900 miliardi sono stati autorizzati a favore delle Regioni per il settore agricolo ai sensi della legge n. 752/86); dall'altra a rimodulare i contributi sui Programmi Integrati Mediterranei, allo scopo di agevolare ulteriormente l'applicazione dei PIM nelle Regioni meridionali.

Ma. Be.

LA VALTELLINA HA LA SUA LEGGE

Approvata in via definitiva la nuova normativa

Il 3 aprile il Senato ha definitivamente approvato le disposizioni riguardanti la *« Ricostruzione e la rinascita della Valtellina e delle adiacenti zone delle Province di Bergamo, Brescia e Como, nonché della Provincia di Novara, colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche dei mesi di luglio e agosto 1987 »*.

La legge era stata esaminata in prima lettura dal Senato, per poi subire modifiche alla Camera e, infine, in questa versione, essere ratificata nuovamente dall'Assemblea di Palazzo Madama.

La conclusione del lungo iter consente ora di utilizzare tutti gli strumenti giuridici ed amministrativi da parte delle Regioni interessate per completare la ricostruzione dei territori valtellinesi e delle altre zone danneggiate dall'alluvione dell'87.

La legge prevede l'impiego di 2.400 miliardi di lire per gli anni dal 1989 al 1994, da impiegare nel riassetto idrogeologico e per lo sviluppo delle aree interessate della Lombardia. 100 miliardi sono invece stanziati ai Comuni della Provincia di Novara. Mentre alla Regione Lombardia è assegnata la competenza per l'elaborazione del piano di ricostruzione e per le proposte di interventi urgenti, il Presidente del Consiglio è titolare della decisione sugli interventi di difesa del suolo e la ripartizione dei finanziamenti.

La normativa prevede anche incentivi ed agevolazioni fiscali per nuove strutture produttive e sovvenzioni a favore degli Enti locali.

M.B.

Franco Napoli

LE CONCESSIONI CIMITERIALI

Registro e Diritti di Segreteria

L'aumento dell'imposta fissa di Registro da L. 50.000 a L. 100.000 rende di maggiore interesse l'ipotesi di una economia di tale spesa quando sia riferita ad un'utenza numerosa.

Le concessioni cimiteriali per antica consuetudine sono registrate in termine fisso, ma in verità non essendo redatte in forma pubblica ed avendo ad oggetto esclusivamente operazioni soggette a IVA, rientrano nell'ipotesi contemplata dall'art. 5, 2° comma D.P.R. 131/86 e quindi vanno registrate solo in caso d'uso.

Sarà comunque opportuno evitare di introdurre nella concessione clausole penali che non essendo soggette ad IVA facciano nascere l'obbligo di registrazione in termine fisso, frustrando l'intento dichiarato di risparmiare tale imposta.

A questo punto resta però da chiarire quale sorte seguano i diritti di segreteria, che non pochi sostengono siano esigibili solo se l'atto a cui si riferiscono è messo a repertorio, tenuto conto che l'art. 67 del citato D.P.R. 131/86 esclude dall'obbligo del repertorio gli atti non soggetti a registrazione in termine fisso.

Questa tesi parte dal presupposto che i diritti siano esigibili solo per gli atti rogati, cioè redatti in forma pubblica, come sostiene il Consiglio di Stato con parere 892/87 del 15/5/87 peraltro contrastante con il costante orientamento Ministeriale (Circ. 5/4/34 n. 17200 F 60422 e Circ. 35/80 n. 17200 B/80 del 12/12/80).

La tesi del Consiglio di Stato è però basata su una interpretazione lessicale scorretta del termine « *stipulazioni* » e non esaustiva delle fattispecie indicate dal n. 4 della Tab. D allegata alla L. 604/62.

È infatti poiché l'art. 16 della Legge di Contabilità Generale dello Stato chiarisce che i contratti sono stipulati da un pubblico Ufficiale che rappresenta l'Amministrazione che l'Alto Consesso ha così equivocato fra stipulazione e rogito.

Fatta chiarezza sul significato giuridico di « *stipulazione* », dobbiamo evidenziare che l'art. 4 della Tab. D prevede l'applicazione dei diritti di segreteria per alienazioni, locazioni appalti e concessioni di qualsiasi natura senza riguardo alla loro forma. Né limitazioni o precisazioni diverse venivano introdotte dalla Tab. E di riparto dei diritti (poi sostituita dall'art. 30 della L. 15.11.73 n. 734) che prevede una suddivisione senza eccezioni fra Comune e segretario di tutti i diritti.

Per la legge 604/62 quindi il Comune deve applicare i diritti di segreteria per ogni atto stipulato, senza possibilità di eccezioni o limitazioni introdotte per via di interpretazioni analogiche non consentite in materia tributaria e l'omissione dell'applicazione di questo tributo comporta la responsabilità degli Amministratori prevista dall'art. 254 del T.U. 1934.

Diversa indagine va invece condotta in ordine al riparto dei diritti fra segretario e Comune, poiché l'art. 41 della L. 11/7/80 n. 312 testualmente ne prevede l'attribuzione al Segretario « *rogante* », con ciò introducendo senza dubbio un elemento di novità rispetto alla precedente normativa che parlava solo di Segretario. Infatti, qualcuno vuol far derivare dall'aggettivo « *rogante* » un nuovo limite al riparto dei diritti da cui sarebbero esclusi quelli applicati agli atti in cui il Segretario non è « *rogante* », perciò quelli non stipulati in forma pubblica.

Sembra però eccessiva tale conclusione. Infatti, se si fossero voluti escludere dal riparto le scritture private, innovando profondamente rispetto al passato, sarebbe stato ovvio introdurre l'eccezione con diretto riferimento agli atti e non in modo indiretto con riferimento al Segretario. La norma quindi avrebbe dovuto più correttamente dire che i diritti per gli atti pubblici (oppure rogati), sono attribuiti al Segretario e non che i diritti per gli atti (quindi tutti) sono attribuiti al Segretario « *rogante* ».

La via interpretativa della novità in discussione va ricercata, a nostro avviso, nella precedente incertezza circa la legittimità da molti contestata dell'attribuzione dei diritti ai vice Segretari per gli atti dagli stessi posti in essere nelle loro funzioni vicarie.

Alla luce di tale considerazione ci sembra più convincente l'interpretazione secondo cui la nuova norma si limita ad eliminare tale incertezza dichiarando la legittimità della predetta attribuzione senza introdurre principi limitativi che risultano scarsamente coerenti con la norma impositiva del tributo, come sopra ampiamente illustrato, nonché con il quadro di miglioramenti economici a favore del Segretario introdotti dall'art. 41 L. 312/80 di cui la norma in esame costituisce parte integrante.

Non riesce infine a convincere l'argomento introdotto dal citato parere del Consiglio di Stato secondo cui la compartecipazione ai diritti da parte del Segretario è legittima solo se trovi giustificazione in particolari mansioni di tale funzionario, quale la redazione di atti in forma pubblica, eccedenti l'ambito delle attribuzioni normalmente riconducibili al pubblico impiego.

Infatti, ove si consideri che tutti gli atti amministrativi sono assistiti dal noto principio di presunzione di legittimità, non sembra proprio eccezionale l'atto redatto in forma pubblica che ai sensi dell'art. 2699 C.C. è semplicemente quello redatto da un pubblico Ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede, requisito questo che è insito in ogni atto della pubblica amministrazione che ha il potere di realizzare direttamente le proprie pretese giuridiche sulla base di atti che si presumono autentici, nella provenienza e nel contenuto, fino a prova di falso. Sotto tale profilo rientra più eccezionalmente nell'ambito delle attribuzioni del Pubblico impiego una scrittura con le caratteristiche della forma privata piuttosto che una scrittura con le caratteristiche della forma pubblica.

Così analizzata la questione delle Concessioni Cimiteriali può essere risolta evitando la registrazione dell'atto di concessione, continuando invece sia nella applicazione dei diritti di segreteria, sia nel loro riparto tra Comune e Segretario. ■

Angelo Peretti

C'E' IL TURISMO NEL FUTURO DEL BALDO

Di turismo si fa molto parlare in Italia. Nuovi mercati della vacanza fioriscono uno dopo l'altro. Ci si deve continuamente aggiornare per rimanere competitivi a livello internazionale. L'area del lago di Garda fortunatamente è tra quelle che sembrano reggere. Ma sempre maggiore s'avverte l'esigenza d'un miglioramento dell'immagine turistica locale. Si parla di riqualificazione e ci si chiede come raggiungerla. Un dato sembra comunque emergere quasi costantemente: il turismo del Garda può raggiungere migliori livelli solo se tiene conto di quel territorio vasto che molti chiamano genericamente « *entroterra* ». Un entroterra che ha nel Monte Baldo la sua espressione più qualificante. Il concetto è stato richiamato nel corso di un convegno svoltosi di recente a Garda. « *L'economia del Garda tra sviluppo e salvaguardia del territorio* »: questo il tema in discussione nel congresso organizzato dal Comune di Garda sotto l'egida della Regione Veneto, delle Comunità del Baldo e del Garda, dei comuni rivieraschi veronesi e delle tre aziende di promozione turistica che operano in quest'area. A ribadire il ruolo dell'entroterra gardesano è stato il presidente della Comunità montana del Baldo, Virgilio Asileppi. Discutendo di quale sia il territorio interessato al fenomeno turistico « *gardesano* », Asileppi ha sottolineato come non sia più possibile parlare solamente della sottile fascia rivierasca. Bisogna invece far riferimento ad un sistema territoriale più vasto, che comprenda anche l'entroterra, il Monte Baldo, la Valdadige, la Città di Verona e la sua estensione territoriale a nord ovest. E poi è ormai chiaro che il litorale gardesano non è più in grado, da solo, di costituire una attrazione completa per il turista, ormai smaliziato ed alla ricerca di nuove proposte.



Soprattutto c'è una grande richiesta d'ambiente, di spazi verdi, di natura, di storia, di cultura, di sport. « *Quindi è ancora più evidente* — ha affermato il presidente della Comunità del Baldo — *che non è più possibile fare a meno del sistema territoriale che circonda il lago di Garda* ». In questo senso è importante il ruolo comunitario. « *Tutti gli interventi che fanno capo all'attività della Comunità montana* — ha osservato Virgilio Asileppi — *possono nel contempo far ricadere benefici anche sulla riviera e sul suo territorio. È possibile, cioè, arrivare ad una condizione di reciproca utilità tra la riviera e il territorio baldense. Questo permetterà alla prima di riqualificarsi e al secondo di poter beneficiare di nuove occasioni di sviluppo, in grado di mantenere l'uomo sulla montagna e renderla fruibile anche a chi non è residente* ». Il Baldo di risorse da offrire ne ha molte: il paesaggio apprezzato dagli escursionisti, gli aspetti naturalistici, i prodotti tipici, la stagione invernale. La Comunità ha da tempo iniziato un'opera di valorizzazione di queste risorse: si vedano l'Orto botanico di Novezzina, la segnalazione dei sentieri, degli « *itinerari baldensi* », la divulgazione con varie pubblicazioni, l'apertura dell'ufficio turistico al casello autostradale di Affi, per esempio. Si tratta ora di coordinare queste iniziative con i programmi degli operatori turistici. Perché è necessario che la gente del Monte Baldo possa beneficiare dei vantaggi anche economici portati dal turismo. Altrimenti il rischio è che il territorio baldense sia solo una valvola di sfogo occasionale per il lago e quindi un ulteriore onere per la montagna. Bisogna quindi che il turismo invernale, l'escursionismo, l'agriturismo, la promozione turistica siano resi possibili attraverso una chiara volontà politica ed amministrativa ed una serie di interventi speciali, anche finanziari. Ed occorre, come ha sottolineato Asileppi, che sia assegnata alla gente direttamente interessata la redazione degli strumenti idonei per programmare il proprio futuro. Un futuro all'insegna del turismo. ■

Alessandra Marchionne

I GIOVANI E IL LAVORO

Rilancio dell'economia nella Comunità montana Alto Molise

Gli agricoltori del Molise sono scoraggiati. Il reddito medio di una famiglia di imprenditori agricoli è talmente esiguo che spinge molti, specie i giovani, a cercare altrove fonti di guadagno. Nel settore agricolo, in quello montano in particolare, si riscontrano non solo introiti economici modesti, ma anche una bassa produttività.

Nell'Alto Molise, ad un'altezza compresa tra quattrocento e seicento metri sul mare, ogni ettaro frutta un milione e mezzo di lire. Le colture, generalmente cereali, foraggere arboree, richiedono cinquanta ore di lavoro, in media.

Ciò significa che gli agricoltori non sfruttano fino in fondo le proprie potenzialità, in quanto utilizzano solo una parte del loro tempo ed ottengono un riscontro economico molto limitato. Lavorare di più e guadagnare di più è l'obiettivo che gli imprenditori agricoli vogliono perseguire.

La Seres di Campobasso ha studiato una soluzione specifica che mira a risollevare l'economia di una terra che può dare molto ma che ancora non è riuscita ad ottimizzare le proprie risorse. La Seres, società che fornisce servizi reali per l'occupazione e lo sviluppo, ha pianificato la produzione introducendo culture di tipo intensivo, in particolare meli, ciliegi ed albicocchi. Il progetto, da realizzare nella Comunità montana dell'Alto Molise, è già stato approvato dagli Amministratori locali e otterrà il supporto della Ecoter e della Ses S.p.A. A queste società il compito di concretare il progetto.

Il Piano prevede la coltivazione dei frutteti, che rendono dai quattordici ai venti milioni per ettaro e che richiedono seicento-ottocento ore di lavoro.

L'attuazione del progetto dovrebbe provocare una riduzione della disoccupazione e, come effetto indotto, un miglioramento del tenore di vita locale. Determinerà, inoltre, un aumento dell'interesse turistico.

Entrando nel dettaglio, le cento aziende coinvolte beneficieranno di un aumento di reddito annuo che oscilla tra dieci e dodici milioni di lire: circa un milione in più al mese. Un'ulteriore voce attiva, pari ad uno stipendio base, che si aggiunge al bilancio familiare.

Gli esperti sono arrivati a formulare questo piano basandosi su presupposti concreti. Hanno verificato, ad esempio, le esigenze del mercato della frutta. È risultato che il consumatore dà molta importanza alla qualità ed anche al « *look* ». Frutti piccoli e brutti, ma saporiti, hanno poco successo. Al contrario, quelli ben presentati e soprattutto fuori stagione sono richiestissimi. Il consumatore è, inoltre, terrorizzato dai trattamenti chimici e pretende la garanzia di acquistare prodotti non nocivi.

Sulla base di queste preferenze, gli esperti garantiscono l'assorbimento, da parte del mercato, della produzione dell'Alto Molise. La frutticoltura montana offre, infatti, prodotti di altissimo pregio, grande conservabilità e raccolti fuori stagione da vendere a prezzi elevati.

La montagna accontenta anche i salutisti, Qui la frutta subisce pochi danni da parte dei parassiti e l'utilizzo di pesticidi è notevolmente ridotto.

La scelta di coltivare « *tardizie* », la frutta disponibile dopo il periodo usuale, non è casuale. Ricerche di mercato hanno rivelato che in Italia solo poche aziende producono questo tipo di frutta, dando così spazio agli importatori stranieri e l'opportunità di apparire costantemente sulle nostre mense, quando molta della frutta italiana marcisce sugli alberi.

Questa non è l'unica ragione che ha orientato gli esperti.

I dati del consumo della frutta in Italia costituiscono un motivo in più per confermare questa scelta. La domanda nel 1980 era di 72,3 Kg procapite; nel 1985 ogni italiano ha consumato 79,4 Kg di frutta e nel 1991 la cifra dovrebbe salire a 80,5 Kg. Con questi presupposti la Comunità montana dell'Alto Molise non può tirarsi indietro. Questa è l'opportunità favorevole per recuperare il territorio e l'attività produttiva.

Il Commendatore Arturo Cascinari, Presidente dell'Inemo, (Istituto Nazionale di Economia Montana) afferma: « *Sulla base di una cultura agricola montana, povera di mezzi ma ricca di tradizioni, è necessario che i giovani imprenditori agricoli recuperino e rilancino le attività produttive e commerciali, agendo nella convinzione di svolgere un ruolo importante nell'economia regionale, acquisendo un'immagine di alto profilo* ». ■

Nata l'Associazione Dottori in Agraria a Como e Varese

Il 9 febbraio 1990 è sorta l'Associazione Dottori in Agraria e Forestali (A.D.A.F.) delle province di Como e Varese, con l'obiettivo di contribuire al progresso nei diversi settori dell'agricoltura, promuovere la crescita culturale e professionale degli iscritti e di facilitare il loro inserimento nel lavoro.

Un gruppo di laureati ha partecipato ad una assemblea costituente con la presenza del Presidente dell'Ordine dei Dottori Agronomi di Como e Sondrio dott. Alberto Ena e del Segretario dell'Associazione Dottori in Agraria e Forestali di Sondrio dott. Rudini.

La sede dell'A.D.A.F. di Como e Varese è la seguente:
V.le Raimondi, 48 - 22070 Vertemate con Minoprio (Co).

IL NUOVO PIANO DI SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO DEL MELANDRO

Le linee innovative del Programma 1989-93 della Comunità montana

La Comunità montana del Melandro (PZ) ha terminato alla fine del 1989 la predisposizione del nuovo Piano socio-economico di sviluppo per il quinquennio 1989-93.

Si tratta di uno studio approfondito ed articolato, che si caratterizza per la modernità delle metodologie di approccio ed analisi, fondate sull'utilizzazione del modello della programmazione integrata, la quale consente ampia apertura al concorso progettuale degli operatori e degli enti economici pubblici e — questa la novità — anche privati, locali ed esterni.

Per utile conoscenza dei lettori, pubblichiamo la presentazione al documento finale, curata dal Presidente della Comunità montana Mario Caivano.

Il Piano quinquennale di sviluppo socio-economico 1989-1993 è il risultato di una lunga fase di consultazione avviata con la presentazione del Piano Quadro nella primavera del 1989.

La fase di consultazione è stata ritenuta necessaria per favorire il confronto sulle grandi opzioni del Piano da parte delle forze politiche ed istituzionali e delle forze sociali e per recuperare il massimo possibile degli interessi di sviluppo delle popolazioni del Melandro, chiamate a partecipare e a gestire una fase rilevante della propria evoluzione, coincidente con gli anni di preparazione agli appuntamenti europei del 1993.

La Comunità montana ha inteso impostare il proprio piano di sviluppo in una prospettiva non più « *autocentrica* » della propria crescita, bensì in una prospettiva di grande apertura del proprio territorio ai nuovi sistemi relazionali esterni, che i programmi di infrastrutturazione, già realizzati o in corso di completamento, hanno generato.

Questa prospettiva è, peraltro, pienamente coerente con l'impostazione che viene data all'aggiornamento del Piano Regionale di Sviluppo 1989-93 (1), fondata sulla considerazione della Basilicata come regione aperta e sulla necessità di orientare in maniera più intensa del passato il suo sistema di produzione di beni e servizi verso i mercati extraregionali.

Sotto questo particolare profilo, il Piano di Sviluppo della Comunità montana del Melandro costituisce una delle prime specificazioni territoriali dell'impostazione del nuovo P.R.S. 1989-93.

Il caso del Melandro è emblematico nella nuova strategia di sviluppo economico e territoriale della Basilicata negli anni '90.

(1) Regione Basilicata, Giunta Regionale: *Nota preliminare al Piano Regionale di Sviluppo 1989-93*, novembre 1989.

Il Melandro, infatti, per la sua collocazione geografica ha acquisito una posizione rilevante nella riorganizzazione del sistema relazionale della Basilicata nord-occidentale e, segnatamente tra Potenza e le Vallate dell'Agri, del Sinni, e del Marmo e, tra questi territori e i bordi meridionali dell'Area Metropolitana di Napoli.

Il Piano di Sviluppo della Comuntà montana è stato costruito in questa prospettiva, con riferimento particolare ad un sistema complesso di iniziative destinate a massimizzare tutte le opportunità che il nuovo quadro legislativo e i processi di ricostruzione e di industrializzazione tendono a moltiplicare nel territorio del Melandro, sulla spinta anche di interessi riorganizzativi che derivano dalla sua contiguità con il sistema urbano di Potenza.

Per consentire una facile « *lettura* » del documento di piano, l'elaborato finale è stato suddiviso in due parti:

— nella prima parte « *Documento Finale* », sono stati raccolti i risultati delle elaborazioni effettuate, in termini di definizione dei nuovi punti di partenza, degli obbiettivi, delle strategie e delle azioni da compiere nel periodo del Piano 1989-'93 (Progetti integrati);

— nella seconda parte, « *Allegati* », sono stati raccolti tutti gli elementi conoscitivi delle dinamiche del sistema economico e di quello territoriale della Comunità montana, e la documentazione statistica e cartografica.

La distinzione è stata effettuata in modo tale che il « *Documento Finale* » contenga, in sintesi, tutti gli elementi di valutazione, sì da considerarsi compiuto, anche indipendentemente dalle analisi.

L'elaborazione del Piano è stata il risultato non solo del lavoro di professionalità esterne, di tipo multidisciplinare, ma anche il risultato di una vasta accumulazione di conoscenza e capacità propositiva, favorita dall'assunzione di un ruolo attivo da parte della Comunità montana e delle sue strutture di pianificazione e dalla abbondante progettualità sollecitata dalla L. 219/1981, di ricostruzione e sviluppo delle aree terremotate.

L'elaborazione del Piano di Sviluppo 1989-'93 cade, infatti, in una fase in cui sul territorio del Melandro sono in corso di realizzazione e/o sono stati ammessi a finanziamento rilevanti progetti pubblici, tra i quali assumono particolare significato anche i progetti espressi dalla Comunità montana nel settore della difesa del suolo e delle risorse idriche (Progetto FIO 1988).

Né va dimenticata — come dato specifico di questa comunità — la circostanza che il dibattito politico sui grandi temi dello sviluppo della popolazione del Melandro ha sempre avuto modo di trovare basi unitarie di

riflessione e di approfondimento, fin dagli anni '70, con il risultato di migliorare le condizioni di successo del piano.

Va sottolineata, in proposito, l'evoluzione di metodo e di impostazione del presente Piano rispetto al passato.

La formulazione del precedente Piano di Sviluppo (fine anni '70) avveniva in tempi nei quali la programmazione economica e territoriale si limitava ad indicare, dopo un esame, indubbiamente puntuale ed approfondito, delle situazioni sociali ed economiche dei macrosettori delle aree interessate (agricoltura, industria, artigianato, servizi etc.), ipotesi di intervento che non dovevano misurarsi « *ab initio* » con precisi vincoli e limiti — regionali, nazionali e comunitari — imposti dalle normative e metodologie di analisi in vigore per la presentazione dei progetti al finanziamento.

I Piani di Sviluppo delle Comunità montane potevano, infatti, per il passato, contenere anche solo prospettive e/o aspettative di linee di sviluppo, perché l'attuazione dei programmi era, comunque ed in genere, condizionata dal consolidarsi dei « *rapporti di forza* » tra amministratori locali e potere politico centrale, regionale o nazionale, su specifici progetti, a seconda delle reali disponibilità delle fonti finanziarie, alle quali accedere per la realizzazione degli obiettivi previsti e/o non previsti dai Piani.

Questo sistema di proporre e gestire la programmazione economica territoriale è in corso di superamento per il forte condizionamento oggi esistente, derivante dal nuovo contesto di norme che devono essere rispettate per avanzare programmi realizzabili e finanziabili.

Lo sforzo di contenimento della spesa pubblica, peraltro, tenderà sempre più a premiare programmi di investimento ben definiti nella progettualità e nella gestione: si esalterà, così, il ruolo strategico della programmazione integrata.

Questo ruolo non potrà più svolgersi attraverso una semplice indicazione di interventi da effettuare, ma comporterà la capacità di inserire tale indicazione in un organico quadro programmatico di sviluppo del territorio dettato dalle profonde modificazioni avvenute, negli anni ottanta, nel Mezzogiorno ed in particolare in Basilicata, — anche a seguito delle provvidenze conseguenti al sisma del novembre 1980, in corso di completamento — e dalle diverse prospettive aperte dall'integrazione definitiva (1982) dei mercati dei paesi della CEE.

Inoltre il sempre più pressante indirizzo nazionale di tutela dell'ambiente, anche ai fini turistici, perseguibile con sicuri risvolti positivi in termini occupazionali ed economici impone alla Comunità montana del Melandro una programmazione che si articoli su una politica ambientale di ampio respiro che intersechi e qualifichi tutte le altre programmazioni settoriali (dall'agricoltura, all'industria e ai servizi) e che si raccordi ai consistenti e crescenti flussi turistici che l'attraversano o la lambiscono senza peraltro fermarsi, in quota significativa, sul territorio.

I tempi che la popolazione del Melandro sta per vivere, con i molti e gravi problemi esistenti, ma anche con le interessanti prospettive che si aprono, impone alla Comunità montana comportamenti coerenti in una visione ampia, non limitata agli interessi dei campanili municipali dell'area comunitaria. In questa logica, il processo di programmazione avviato dalla Comunità montana tende a specificarsi su limitati progetti integrati, raccordati e qualificati sia alle problematiche del territorio del Melandro, sia anche alle linee strategiche di sviluppo sovracomunitario, di livello regionale ed interregionale.

In questo modo lo strumento programmatico si presenta agile ed aperto ai contributi progettuali degli operatori e degli enti economici, pubblici e privati, locali ed esterni, che possono incidere sulle attività economiche e sul capitale infrastrutturale del Melandro nell'ambito dei progetti integrati e delle azioni delineate dal documento: ciò significa che, nel corso del quinquennio 1989/1993, ai progetti previsti se ne potranno aggiungere altri, se saranno ritenuti validi e coerenti con le finalità prospettate, nel corso del confronto democratico di approfondimento con i soggetti interessati — comuni e operatori economici — e nella fase di controllo dei risultati conseguiti dalle prime realizzazioni.

Per la rilevanza regionale ed interregionale delle iniziative di sviluppo in gioco nel Melandro, la Comunità montana richiama i soggetti pubblici e privati operanti sul territorio ad un nuovo protagonismo per evitare che il nuovo ciclo di programmazione sia sostenuto solo da soggetti esterni. ■

Sicurezza stradale: azione concreta degli Enti locali Forlivesi

La drammatica sequenza di incidenti stradali che avvengono sulla superstrada E45 deve finire al più presto. Gli Enti locali forlivesi e cesenati hanno deciso di passare dalle parole ai fatti.

Il 2 aprile si è tenuta presso la sede della Provincia, a Forlì, una riunione operativa, cui hanno preso parte rappresentanti di Provincia, Assemblea Speciale del Cesenate, Comunità montana e dei Comuni di Cesena, Mercato Saraceno e Bagno di Romagna.

In sintesi, le iniziative messe a punto nel vertice possono così riassumersi: innanzitutto sarà chiesto un incontro urgente al Prefetto.

Due gli scopi della richiesta: valutare se, di concerto con gli Enti locali, sia possibile emanare ordinanze inerenti la sicurezza sulla E45. Al Prefetto si chiederà anche di rappresentare al Governo la gravità della situazione e di far in modo che all'incontro sia presente anche l'ANAS compartimentale di Bologna.

Gli Enti locali si sono poi impegnati ad assumere deliberazioni per incaricare alcuni legali perché verifichino la possibilità di intentare azioni giudiziarie nei confronti dell'ANAS. È probabile che presto partano esposti all'indirizzo dell'Azienda di Stato delle Strade.

Si è poi convenuto di organizzare azioni di mobilitazione, sotto forma di una manifestazione di massa, preceduta da assemblee con le popolazioni nei vari centri della valle del Savio.

IL RECUPERO DEI "CAPITELLI" NELLA COMUNITA' MONTANA DEL BRENTA

Col nome di « *capitelli* » si comprendono tutti i segni sacri che si trovano lungo le strade, quelli a convergenza di vicinato, nicchie ed affreschi nel muro esterno di case: tutti costituiscono un documento di religiosità del popolo, specie rurale, e l'espressione della sua cultura.

Il culto di Maria percorse nei secoli tutta la Valle del Brenta, si tramandò di generazione in generazione e fu sempre vivo e fervente come testimoniano le varie immagini sparse sulle facciate delle case o nei capitelli eretti non solo lungo le vie principali, ma anche nei posti solitari.

In molti, c'era il tradizionale lumicino, sia per onorare le immagini sacre, sia per rischiarare di notte la via ai passanti.

I « *capitelli* » lasciatici in eredità dalla religiosità del passato, come ovunque, danno la preferenza alla Madonna, seguon poi i Santi Patroni come S. Antonio Abate e da Padova, S. Rocco, S. Sebastiano, Santa Giustina ed altri che resteranno a testimoniare i vari « *eventi* » della vita di tutti i giorni.

Di questi dipinti, qualcuno ha valore pittorico, altri sono gustosi per la loro rusticità, e generalmente sono stati eseguiti da umili pittori locali o da pittori delle altre vallate.

Purtroppo in molti casi gli agenti atmosferici hanno indotto un degrado che rende necessari interventi urgenti di restauro.

Il primo passo in questo senso la Comunità montana del Brenta l'ha compiuto commissionando ad un restauratore uno studio che, dopo aver individuato il valore storico di tali manufatti, indicasse i lavori di ripristino da realizzare per l'opportuno recupero.

I Comuni sono stati coinvolti nell'iniziativa sia nella fase di individuazione e di studio, sia come cofinanziatori, assieme all'amministrazione provinciale. Fra tutti gli affreschi individuati infatti solo alcuni potranno essere ripristinati, in particolare quelli di pregevole fattura artistica, che abbiano urgente necessità di restauro ed una « *leggibilità* » sufficiente ad assicurare un buon risultato dello stesso; inoltre che siano situati in località facilmente accessibili al pubblico e preferibilmente situati in zone di interesse turistico.

Recuperiamo gli affreschi murali!

Tra le forme artistiche « *nascoste* » della nostra valle, una che merita senz'altro di essere riscoperta e valorizzata è quella degli affreschi murali a soggetto religioso presenti sulle facciate degli edifici o nei caratteristici « *capitèi* ».

La comunità montana sta studiando il modo di ripristinarli e a tal fine chiede la collaborazione di tutti perché ne segnalino la presenza nel loro paese.

Un primo censimento ha dato i seguenti risultati: sei affreschi a Bassano, quattro a Romano, uno a Pove (per questi tre paesi ci si è limitati alla sola zona montana di competenza), quattro a Solagna, uno a Campolongo, due a San Nazario, otto a Valstagna, uno a Cismon, per un totale di ventisette.

Di ognuno di questi è stata effettuata la rilevazione fotografica e la localizzazione, ordinandoli quindi in uno schedario che è a disposizione di quanti vogliono darci una mano nella ricerca.

Nel frattempo ci si sta interessando presso la sovrintendenza ai beni culturali per conoscere quali vincoli esistano prima di procedere al restauro che si pensa di affidare ad artisti locali.

Anito Baratto
Assessore della Comunità montana del Brenta

Difesa delle Foreste: interventi della Regione Veneto per il 1990

Visti i buoni risultati conseguiti negli anni precedenti, proseguiranno anche nel 1990 gli interventi di difesa fitosanitaria delle foreste venete soggette ad attacchi di parassiti di vario genere. « *Attualmente* — ha sottolineato l'assessore regionale all'agricoltura Veronese — *si stanno affrontando varie situazioni, tra le quali il Dipartimento Foreste ha riscontrato tre casi di particolare gravità, che richiedono azioni urgenti. Per la loro attuazione, la Giunta regionale ha deciso di stanziare 200 milioni di lire* ». Si tratta, in particolare, dell'infestazione di cephalcia arvensis sull'Altopiano di Asiago; degli attacchi di un blastofago (tomicus piniperda) e di altri scolitidi a boschi di pino silvestre nel Comune di Auronzo, in provincia di Belluno; e del deperimento di querce del bosco « *Fagarè* » nei comuni di Cornuda e Crocetta del Montello, in provincia di Treviso.

ANNUARIO 1990 DELLE AUTONOMIE LOCALI

2 voll. rilegati, pag. 920, L. 95.000
Direttore: Sabino Cassese
Edizioni delle Autonomie, Roma

Riforma sì, riforma no, quale riforma degli enti locali? E nel frattempo (cioè, negli ultimi vent'anni, ogni anno) quali modifiche, aggiunte, miniriforme, aggiustamenti nel sistema delle autonomie?

Nonostante il suo dichiarato (e documentato) pessimismo, Sabino Cassese, autonomista scettico ma, evidentemente, non ancora pentito, continua a proporre ai responsabili politici e amministrativi dei comuni, delle province e delle regioni, questo suo rapporto annuale, che condensa in mille pagine fitte le annotazioni su tutte le novità legislative, o comunque rilevanti, sopravvenute nel campo degli enti locali nell'anno di riferimento.

La « *squadra* » di Cassese può contare su di un centinaio di ricercatori, studiosi, docenti e alti funzionari, che durante l'anno raccolgono, selezionano e commentano, ognuno per la sua materia (79 in tutto), tutte le novità rilevanti prodotte nell'anno di riferimento (leggi statali e regionali, giurisprudenza, dibattito politico, esperienze).

Il lettore può così avere sul suo tavolo un quadro decisamente esauriente per qualsiasi necessità di informazione, su qualsiasi materia: l'aggiornamento più puntuale e completo sull'evoluzione delle autonomie locali.

Va rilevato che l'articolazione in 70 voci tematiche e 9 rubriche di documentazione consente di effettuare anche ricerche incrociate.

Basti un esempio: il lettore interessato, poniamo, al problema dell'eutrofizzazione delle acque, può trovare notizia dei provvedimenti e dei dispositivi in essi stabiliti, nonché dei convegni sul tema, nella voce « *Acque pubbliche* »; più avanti, nella voce « *Inquinamento* », troverà i vari decreti ministeriali finalizzati alla lotta all'eutrofizzazione; più oltre, nella voce « *Prefetto e Commissario di Governo* », troverà cenni al problema delle istituzioni « *eccezionali* » cioè quelle commissioni o organi straordinari che si affiancano, come nel caso delle alghe nell'Adriatico, agli organi ordinari (e si tratta di una questione istituzionale delicata e di non poco conto); più avanti ancora, nella voce « *Protezione civile e calamità naturali* », ulteriori cenni a quei provvedimenti.

Poi, nel secondo volume, troverà, sotto le relative rubriche, le leggi statali, le leggi regionali, le ricerche in atto o appena pubblicate, la segnalazione degli articoli in materia apparsi nelle pubblicazioni specializzate, la bibliografia (in tutto oltre 2.000 segnalazioni di articoli da tutta la stampa periodica italiana e straniera), le statistiche.

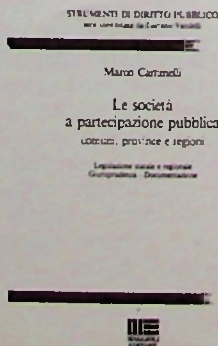
Il lettore ha così la soddisfazione di disporre, al termine della ricerca, delle notizie più aggiornate ed esaurienti, che lo mettono in grado di risolvere brillantemente tutti i suoi problemi: da una proposta di intervento politico-amministrativo ad una relazione, da un dibattito in consiglio alla risposta ad un quesito, dall'interpretazione di una legge ad un inventario di esperienze o di casi giurisprudenziali.

Non c'è dubbio che, nelle condizioni attuali, una delle maggiori difficoltà di funzionamento della macchina amministrativa locale risiede proprio nella vastità e farraginosità delle competenze da un lato e della relativa produzione normativa dall'altro.

Chi può orientarsi in questo mare è già a metà dell'opera. In attesa dell'araba fenice (la riforma), l'Annuario soccorre con serietà ed attendibilità scientifica incontestata: ed è questo il motivo per cui da oltre dieci anni, ogni anno, gli amministratori e i funzionari più attenti, esperti e solleciti, (quelli cioè che hanno chiaro il concetto di amministrazione pubblica al servizio del cittadino) contano sull'équipe di Cassese e sull'Annuario come sicuro riferimento e guida normativa.

L'Annuario si raccomanda, in particolare ai nuovi amministratori che vogliono entrare subito nel vivo dell'attività politico-amministrativa con il massimo di competenza.

Crediamo che l'autoriforma degli enti locali possa utilmente partire anche da una seria e completa informazione degli amministratori e dei funzionari sullo stato effettivo delle singole materie. Potrebbe questo essere un buon avvio per i nuovi governi locali proclamati dalle elezioni amministrative di primavera.



Marco Cammelli

LE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

Comuni, Province e Regioni
Maggioli Editore
Rimini, settembre 1989
pagg. 301 - Lire 38.000

(m.b.) - Fenomeno scarsamente considerato nella legislazione (rappresentata da alcune scarse disposizioni tra cui, anzitutto, gli artt. 98-101 del T.U. legge comunale e provinciale del 1934) la partecipazione di Regioni, Province e Comuni a società per azioni ha assunto e va assumendo dimensioni di grande rilievo, sollevando questioni di notevole complessità.

Il volume contiene una raccolta ragionata ed esaustiva delle disposizioni legislative in materia, arricchita da giurisprudenza, dottrina e documentazione commentate organicamente dall'Autore, professore ordinario di Diritto amministrativo nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna.

La ricognizione, operata principalmente con l'occhio ai problemi che tale partecipazione pone nella disciplina pubblicistica dell'azione e dell'organizzazione della pubblica amministrazione, mira a fornire una rappresentazione il più possibile documentata e completa del fenomeno così come è andato sviluppandosi, peraltro con forte accelerazione nella seconda metà degli anni '70, nel sistema del governo locale.

L'ambito e il taglio prescelto spiegano l'esclusione dall'indagine operata di questioni riguardanti altri profili — come quello civilistico o fiscale — o di settori da tempo sottoposti ad un regime speciale, come quello dell'intervento straordinario nel mezzogiorno.